

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

DU

DOMICILE DE SECOURS

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

Le mardi 5 décembre 1911, à 1 heure 1/2

PAR

Louis NICOLAS

Président : M. JACQUELIN, professeur.

Suffragants { *MM. CHAVEGRIN, professeur.*
 { *JÈZE, agrégé.*

LIBRAIRIE

DE LA SOCIÉTÉ DU

RECUEIL SIREY

22, Rue Soufflot, PARIS-5^e

L. LAROSE & L. TENIN, Directeurs

1911

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les
thèses ; ces opinions doivent être considérées
comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

DU
DOMICILE DE SECOURS

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

Le mardi 5 décembre 1911, à 1 heure 1/2

PAR

Louis NICOLAS

Président : M. JACQUELIN, professeur.

Suffragants { *MM. CHAVEGRIN, professeur.*
JÈZE, agrégé.



LIBRAIRIE

DE LA SOCIÉTÉ DU

RECUEIL SIREY

22, Rue Soufflot, PARIS-5^e

L. LAROSE & L. TENIN, Directeurs

1911

Digitized by the Internet Archive
in 2026

AVANT-PROPOS.

L'homme a des droits qu'il peut exercer partout où il se trouve ; il peut exiger partout qu'on n'attende pas à sa sûreté, partout il peut contracter ; ce sont là des droits généraux. Réciproquement, l'homme est soumis à des obligations générales, dont on peut exiger de lui l'exécution en tous lieux.

Mais, l'homme a aussi des droits spéciaux, ne pouvant être exercés que dans un lieu déterminé : ainsi les droits politiques, le droit de vote, ainsi certains droits qui, comme le droit d'affouage, ne sont concédés que lorsqu'on fait partie d'une collectivité communale. Par contre, il existe des obligations spéciales, comme celle de ne pouvoir poursuivre ses adversaires devant tous les tribunaux.

Pour l'accomplissement de ces obligations spéciales, pour l'exercice de ces droits spéciaux, la loi a donné à l'homme un siège juridique, où il est censé toujours être ; elle a créé une relation tout intellectuelle entre cette personne et ce lieu : c'est au domicile de la personne que l'exploit doit être remis, quand il ne lui est pas donné à elle-même ; d'après l'arti-

cle 59 du Code de procédure civile, le défendeur doit être cité devant le tribunal de son domicile, exception faite pour les matières réelles immobilières.

Il n'existe aucune définition légale du domicile ; le législateur a simplement posé des règles, dont la première est formulée dans l'article 102 du Code civil : « Le domicile de tout Français, quant à l'exercice de ses droits civils, est au lieu où il a son principal établissement. » L'article 102 ne dit pas que le domicile est un lieu, il en fait plutôt une abstraction, une chose idéale, qui a sa source dans la loi ; c'est une relation juridique entre une personne et un lieu.

En principe, il n'y a de lien de droit qu'entre une personne et son domicile ; c'est là qu'elle est réputée se tenir au regard des tiers ; s'ils ont à lui faire une communication juridique, ils n'ont qu'à s'adresser à ce séjour légal de la personne juridique.

Ce séjour légal doit être distingué avec soin de la résidence de la personne physique.

La résidence, ou encore l'habitation, résidence passagère, sont caractérisées par ce fait qu'une personne se trouve à tel moment dans tel lieu donné, sans qu'aucun rapport de droit existe nécessairement entre elle et ce lieu. La résidence n'a rien que de très matériel, elle est *facti* ; le domicile est au contraire une chose abstraite : *juris*.

Le législateur n'a énoncé aucune des circonstances qui impliquent fixation de domicile ; cette question

de fait est laissée à l'appréciation des juges ; à eux de voir ce qu'il faut entendre par « lieu de principal établissement ».

Nous avons vu que l'article 102 dit : « Le domicile de tout Français, *quant à l'exercice de ses droits civils...* » Cette restriction ne nous permet-elle point de conclure à l'existence de plusieurs espèces de domiciles ? Sans aucun doute.

À côté du domicile civil, il y a lieu de mentionner le *domicile politique*.

La doctrine a toujours opposé aux droits civils les droits politiques ; elle les distingue nettement les uns des autres et réserve l'exercice des droits politiques aux seuls citoyens. La jurisprudence reconnaît de même que le domicile politique est distinct du domicile civil ; en ce sens sont nombreux les arrêts de la Cour de cassation interprétant l'ancien article 7 (C. c.) modifié par la loi du 26 juin 1889 : « L'exercice des droits civils est indépendant de l'exercice des droits politiques, lesquels s'acquièrent et se conservent conformément aux lois constitutionnelles et électorales. »

D'après l'article 104 du Code civil, la preuve de l'intention de changer de domicile résulte d'une double déclaration faite, tant à la municipalité du lieu que l'on quitte, qu'à celle du lieu où le domicile est transféré. (L'inscription sur les listes électorales d'une autre commune n'équivaut pas à la déclaration qui

doit y être faite.) En outre, le changement de domicile n'est opéré qu'autant qu'il y a habitation réelle, dans le lieu déclaré, comme étant celui du nouveau domicile. Il a été jugé que la volonté de transférer son domicile ne se présume pas ; nous l'avons dit, elle ne saurait résulter de l'inscription sur une liste électorale. On peut donc, sans manifester pour cela l'intention de déplacer son domicile, être électeur municipal ou même conseiller municipal dans une commune où l'on ne réside pas. Les droits civils et les droits politiques peuvent, par suite, être exercés dans des lieux différents.

La *législation militaire* entend également le mot domicile dans un sens un peu différent de la loi civile.

Le domicile d'inscription, pour les jeunes gens, est en principe celui des parents, tel qu'il est déterminé dans les articles 102 à 109 du Code civil, c'est-à-dire au lieu du principal établissement. Exception est faite à cette règle en faveur des jeunes gens mariés, majeurs ou mineurs, peu importe, lorsqu'ils ont un domicile autre que celui de leurs parents : ce domicile propre est leur domicile d'inscription, à eux de faire la preuve de son existence.

Majeurs et non mariés, auraient-ils avant le tirage au sort un domicile réel distinct, qu'ils devraient être inscrits au domicile de leurs parents (art. 13, loi du 21 mars 1905).

En *matière pénale*, on trouve le domicile suivant

l'article 184, qui punit la violation de domicile, c'est-à-dire de l'habitation.

L'élément caractéristique du délit est le fait matériel d'une introduction dans le domicile d'une personne. Le mot domicile a ici un sens spécial, c'est la maison, la demeure du particulier, c'est le *chez soi* de tout individu. L'article 184 protège donc la demeure de tout citoyen, alors que celle-ci ne constituerait ni son domicile légal, ni même sa résidence habituelle ; voilà pourquoi, dit M. Garçon : « nous n'hésiterions pas à considérer comme un domicile une chambre d'hôtel, même louée pour une journée, par un voyageur. »

L'article 270 du Code pénal punit le délit de vagabondage.

Le premier élément du délit est une absence de domicile certain. Par domicile certain, la loi entend une habitation réelle et effective, non le domicile légal établi par le Code civil qui, nous le savons, peut être purement fictif : ainsi un mineur de vingt et un ans peut devenir vagabond, bien qu'il ait toujours son domicile légal chez son père ou son tuteur.

Certains auteurs signalent encore, en matière administrative, le domicile d'affouage comme ayant un caractère spécial. La question est controversée en jurisprudence et pourtant la solution de cette question est importante, car elle a pour conséquence d'entraîner, suivant l'opinion adoptée, soit la com-

pétence des tribunaux ordinaires, soit celle des tribunaux administratifs, chaque fois que le droit aux coupes affouagères soulève une question de domicile.

Si nous mentionnons simplement le domicile en matière de prestations en nature (Loi du 21 mai 1836, art. 3) en matière de contribution mobilière (Loi du 21 avril 1832, art. 13) nous arrivons au *domicile en matière de secours publics* : ce domicile fera l'objet de notre étude.

Il nous a semblé utile de donner ces quelques notions préliminaires, sur les différents domiciles, pour mieux amener notre sujet et montrer qu'il fait partie d'un tout : le domicile de secours est un domicile spécial.

Le domicile général, au contraire, est celui dont nous avons parlé en premier lieu ; à ce domicile, toute personne est censée toujours présente, bien qu'elle ne s'y trouve point à un moment donné, ou que même elle n'y réside pas habituellement ; c'est celui dont le siège est déterminé par l'article 102 et qui s'applique à la généralité des droits et obligations rentrant dans la sphère de la législation civile.

Le domicile de secours, nous le répétons, est un domicile spécial, au même titre que le domicile politique, pénal etc., un domicile particulier, n'ayant d'effets que par rapport à certains droits seulement,

Après avoir indiqué le sens de notre travail et fait un historique sur la question, nous verrons quels sont ces droits.

DU

DOMICILE DE SECOURS

INTRODUCTION

Aujourd'hui nous sommes familiarisés avec cette idée du *domicile de secours*, sans laquelle toute branche d'assistance publique nous paraîtrait manquer de base. Il n'en a pas toujours été ainsi. Au moyen âge, les établissements hospitaliers étaient ouverts à tous, malades ou voyageurs, et chacun y était admis sans distinction ; on ne se préoccupait nullement de savoir d'où ils venaient, ni qui payerait leurs dépenses ; la charité privée pourvoyait à tout cela, sous la haute direction du clergé.

Cependant, en face du nombre grandissant des malheureux, un essai de réglementation était indispensable. Déjà, en 567, le deuxième concile de Tours avait édicté une règle importante : « Que chaque cité nourrisse ses pauvres. » Reproduite dans les *Capitulaires* de Charlemagne, elle obligeait, dans une certaine mesure, les communautés territoriales à

soigner leurs pauvres et à les empêcher de vagabonder à travers le royaume. Mais l'organisation des services publics était encore bien imparfaite pour pouvoir distinguer le domicile réel d'un individu de celui que nous appelons maintenant « domicile de secours » — Il nous faut arriver à Henri III pour trouver, définitivement consacrées, en théorie comme en pratique, l'idée d'assistance communale et l'idée du domicile que nous allons étudier.

Nous verrons quelle catégorie d'indigents fut secourue jusqu'à la Révolution et, avec l'Assemblée Constituante, nous aborderons le programme de la réorganisation de l'assistance et analyserons, en détail, les premiers rapports du Comité pour l'extinction de la mendicité.

Les vues politiques de l'époque se résument en quelques mots. L'indigent a droit aux secours : la nation doit les lui procurer et elle seule doit en avoir la direction — Qui a droit aux secours publics ?... D'abord les malades, puis les enfants et enfin les vieillards. — Sous quelle forme ?... En premier lieu, le secours à domicile, ensuite l'hospitalisation.

Comment organiser le domicile de secours ? Un intéressant rapport du député Rê, à la Convention Nationale, eut pour conséquence la promulgation du *décret-loi du 24 vendémiaire an II*, dont le cinquième chapitre s'occupe uniquement de ce domicile, qui reçoit cette définition : « Le domicile de secours est

le lieu où l'homme nécessiteux a droit aux secours publics. » L'examen de cette loi de vendémiaire nous retiendra assez longtemps ; jusqu'en 1893 elle sera seule à recevoir application en France et en Algérie, en ce qui concerne les aliénés et les enfants assistés.

Pour les malades, la détermination de leur domicile de secours prend une grande importance avec la *loi du 15 juillet 1893*. Antérieurement à cette date, nous ne trouvons, pour ainsi dire, pas trace d'assistance légale en leur faveur. A la ville, l'ouvrier malade s'adresse au bureau de bienfaisance ou à l'hôpital. A la campagne, il n'a aucune ressource, il est misérable et meurt faute de soins. La loi de 1893 décide que toute commune doit soigner ses malades, c'est-à-dire ceux qui ont avec elle des liens étroits. Nous dirons pourquoi le législateur a prévu plusieurs domiciles, les conditions de leur perte, de leur acquisition et comment le domicile de secours personnel de l'an II a fait place à un domicile de secours transmissible.

Nous suivrons l'idée d'assistance dans son évolution, en nous arrêtant à la *loi du 14 juillet 1905*, sur les vieillards, les infirmes et les incurables. Nous ferons une comparaison critique entre celle-ci et la précédente, en ce qui touche, notamment, la différence de durée de perte ou d'acquisition du domicile de secours. Après un coup d'œil sur quelques cas par-

ticuliers, nous nous demanderons s'il faut adopter la mobilité ou la permanence du domicile de secours une fois fixée, et quand nous aurons vu les différents systèmes mis en présence, nous tirerons une conclusion.

Enfin, nous parlerons du recours en la matière, de sa durée et de la juridiction compétente. Nous montrerons pourquoi l'autorité judiciaire est incompétente et terminerons par une mesure spéciale d'assistance de la *loi du 5 avril 1910*, sur les retraites ouvrières et paysannes, en faveur des intéressés ayant eu 65 ans révolus le 3 juillet 1911.

PREMIÈRE PARTIE

L'ASSISTANCE PUBLIQUE NOTIONS HISTORIQUES ET GÉNÉRALES

CHAPITRE PREMIER

La bienfaisance publique jusqu'à la Révolution. — La Charité. — Le Clergé. — Ses établissements de charité : Hôtels-Dieu ou hôpitaux. Pas de caractère local : ouverts à tout le monde.

Leur réglementation successive. — Le Concile de Tours de 567. — Les *Capitulaires* de Charlemagne. — Première apparition du principe de l'assistance locale ou communale.

Edit du 22 mai 1586 : première idée du domicile de secours pour les pauvres. — Pas de réglementation pour les aliénés. — Les enfants abandonnés et les seigneurs haut-justiciers.

Dans son rapport à l'Assemblée Législative du 26 janvier 1850, M. Thiers disait : « Il faut une bienfaisance publique, complément de la bienfaisance privée ou religieuse, agissant là où il reste du bien à accomplir, songeant à tout ce qui n'a pas été fait, pansant les plaies qui sont restées saignantes et joignant aux vues individuelles, qui peuvent être bornées, les vues d'en-

semble qui embrassent tout, parce qu'elles ne préfèrent rien et que leur sollicitude pour les maux de l'humanité est égale. »

Aujourd'hui, ces idées très justes sont entrées dans le domaine des faits, mais elles ont mis longtemps avant de devenir d'une application courante.

Dans l'ancien droit, la liberté illimitée des fondations de bienfaisance était admise. Chacun pouvait créer, à son gré, un hôpital ou hospice et y consacrer tout ou partie de sa fortune, nommer lui-même les administrateurs de l'établissement, les distributeurs de secours et spécifier la catégorie d'indigents appelés à bénéficier de ses libéralités. La volonté du fondateur était la règle en toute matière ; c'est ainsi que fut établie à Césarée, en 370, une léproserie par saint Basile. L'hôpital ouvert à Lyon par Childebert et l'Hôtel-Dieu fondé à Paris en l'an 800, par saint Landry, n'ont pas d'autre origine.

Un jour vint où un premier essai de centralisation charitable se produisit en France : ce fut le *clergé* qui prit la direction des premières institutions de bienfaisance.

Cette évolution était logique. A cette époque, l'Église était spécialement chargée du soin des pauvres, des veuves, des orphelins, des étrangers ; la *charité* était une vertu essentiellement chrétienne ; chaque monastère était un lieu d'asile pour les pèlerins, les voyageurs.

Quand l'Église ne disposait que d'aumônes, l'évêque en faisait distribuer une partie aux malheureux ; quand le clergé eut des revenus fixes, on réserva aux pauvres une quote-part et partout s'élevèrent des Hôtels-Dieu ou hôpitaux, près des églises et des monastères.

L'entretien de ces établissements était assuré par des aumônes royales et par la charité des riches seigneurs.

Chaque monastère nourrissait un certain nombre de malheureux ; ces malheureux, considérés comme de véritables bénéficiers, étaient dégradés lorsqu'ils se montraient indignes de ces faveurs. On aime à citer l'exemple curieux de l'abbé de Hemmenrode faisant cuire, chaque jour, un bœuf entier « qu'il distribuait avec du pain » (1).

La gloire d'avoir fondé des *hôpitaux* appartient aux évêques ; tout porte à croire que, dans les Gaules, le premier établissement de ce genre est dû à saint Césaire. Voici pourquoi les villes épiscopales en furent dotées les premières ; en 816 le règlement d'Amalaire impose aux évêques l'obligation d'annexer les hôpitaux aux cathédrales.

Sous le règne de Charlemagne, les hôpitaux ou Hôtels-Dieu se multiplient et, vers l'an 800, est fondé l'Hôtel-Dieu de Paris, sur l'emplacement qu'il occupe encore aujourd'hui. Charlemagne intervient, lui-même, dans ses *Capitulaires*, pour recommander,

1. *Revue des Deux-Mondes* du 1^{er} août 1851 (Bibliothèque nationale).

d'une façon plus pressante, les pauvres au Clergé ; il le charge de veiller à leur entretien et ordonne aux prêtres de tenir des tables ouvertes où ils seront admis et de préparer des refuges où ils seront recueillis.

Dans les lieux riches, dit Louis le Débonnaire (*Capitulaire d'Aix-la-Chapelle*, 816) les deux tiers des donations faites à l'Eglise devront aller aux pauvres, l'autre tiers sera à l'usage des prêtres ; dans les contrées moins riches, pauvres et prêtres partageront également entre eux.

Au moyen âge, la multiplicité des fiefs rend toute législation générale impossible. La plupart des établissements charitables sont des fondations privées ; beaucoup de monastères ont un but exclusivement charitable : tel l'hospice du Mont-Cenis fondé par Louis le Débonnaire.

Au XII^e siècle, l'assistance charitable s'affaiblit, mais reprend des proportions considérables au XIII^e siècle, époque à laquelle un grand nombre de Maisons-Dieu sont fondées. Saint Louis agrandit l'Hôtel-Dieu de Paris et fonde l'hôpital des Quinze-Vingts, destiné, comme son nom l'indique, à recevoir trois cents pensionnaires.

Une ordonnance de Charles V, datée de 1370, prescrit aux chirurgiens de Paris de panser, gratuitement, les pauvres non admis dans les hôpitaux : il semble que cette ordonnance soit l'origine de la médecine gratuite en France.

Pendant la minorité de Charles IX, Michel de l'Hospital prépare un édit qui, à son tour, paraît être une première manifestation de l'organisation charitable moderne. Cet édit a en vue une meilleure organisation des hôpitaux et ordonne que, dorénavant, ils seront administrés par « gens de bien, resseans et solvables » ; ces gens de bien demanderont des comptes à leurs prédécesseurs et eux-mêmes rendront compte, chaque année, de leur gestion aux supérieurs ecclésiastiques et aux magistrats du lieu (1).

Les Hôtels-Dieu ou hôpitaux du moyen âge n'avaient pas un caractère local ; ces établissements étaient ouverts aux malades et voyageurs de tout pays et de toute origine ; pour y être admis, on ne demandait aucune justification.

C'est qu'à cette époque, l'organisations de services publics était trop imparfaite pour se préoccuper de savoir quelle personne civile devait secourir les indigents, sur quelle circonscription territoriale ils devaient être secourus ; aucune différence n'était faite entre le domicile réel d'un individu et celui que nous appelons aujourd'hui domicile de secours.

Quelques riches communautés, envahies par des malheureux, venant des pays avoisinants, prirent

1. Isambert. *Recueil général des anciennes lois françaises*, t. XIV, n° 19, p. 105.

spontanément des mesures pour arrêter ce flot de misère et, au besoin, rejeter de leur sein les indigents qui n'étaient pas nés ou domiciliés chez elles, limitant leurs secours aux seules personnes originaires ou domiciliées dans l'étendue de leur territoire.

Il est donc possible de retrouver, dans le passé, *certaines tentatives de localisation de bienfaisance* ; c'est loin d'être un historique du domicile de secours, mais nous y verrons, quand même, le souci d'une équitable répartition des miséreux, entre les parties d'une même région.

Dès 1350, le roi Jean, dans une ordonnance sur la police du royaume, décide que pour être admis dans un hôpital, il faut être malade : « Les passants ne seront reçus que pour une nuit seulement. » Mais, il suffit d'être malade ; aucune condition de domicile n'est exigée, peu importe l'origine. « L'Hostel-Dieu est ouvert indifféremment à toutes sortes de malades, de quelque contrée de la terre et de quelque religion qu'ils soient ; on y reçoit mesme les Turcs, quand quelquefois il s'en présente, et il a cette consolation que, jusques icy, jamais Ture ni hérétique n'y est mort, qu'il n'ait, avant de mourir, reconnu son aveuglement et abjuré ses erreurs, tant le ciel bénit visiblement une si sainte maison (1). »

1. « L'Estat au vray du bien et du revenu tant ordinaire que casual de l'Hostel-Dieu de Paris et de sa dépense journalière. » Édité à Paris en 1563.

Ces grands hôpitaux rendent des services tellement évidents au monde entier, que les papes les encouragent, en accordant des indulgences à leurs bien-faiteurs ; les évêques ordonnent des quêtes dans leurs diocèses et les aumônes ainsi recueillies vont soulager les souffrances des malades de toute origine, traités dans ces établissements.

Mais peu à peu, avec l'expérience, une distinction commence à s'établir entre l'hôpital et l'hospice.

De nos jours, elle est très nette.

L'hôpital est l'établissement où sont traitées les personnes atteintes d'affections aiguës, susceptibles de guérison ; l'admission n'est due qu'à une cause accidentelle, n'exigeant qu'un séjour limité.

L'hospice, au contraire, est le lieu où sont recueillis les individus dont l'âge et les infirmités réclament une assistance permanente, comme les vieillards infirmes, les incurables, etc...

Suivant cette distinction, nous voyons l'Hôpital général de Paris, créé par un édit de 1656 et qui correspondait à ce que nous appelons maintenant un hospice, n'admettre les vieillards, les infirmes et les enfants que s'ils sont nés à Paris, ou dans la banlieue, ou s'ils y sont domiciliés depuis plusieurs années.

Cet édit divisait les indigents en deux classes :

1° ceux à secourir à domicile ; 2° ceux à recueillir par l'hôpital général (1).

Si nous envisageons la bienfaisance sous la forme de *secours à domicile*, nous constatons qu'elle a toujours été localisée. En remontant aux premières réglemmentations, nous voyons que la charge des pauvres incombe à une circonscription territoriale déterminée, communauté d'habitants ou paroisse.

Le deuxième Concile de Tours est le premier à avoir édicté cette règle, qui sera reproduite ultérieurement dans tous les édits et ordonnances : « Que chaque cité nourrisse ses pauvres. »

Cette recommandation, point de départ d'un principe nouveau, fut faite en 567 sous cette forme : « Ut unaquæque civitas pauperes et egenos incolas alimentis congruentibus pascat secundum vires ; ut tam vicani presbyteri quam cives omnes suum pauperem pascant quo fiet ut ipsi pauperes per alias civitates non vagentur (2). »

A notre époque, presque tout le monde est d'accord pour reconnaître l'utilité de ce principe. En une

1. Les établissements administrés par l'Hôpital général se composaient de Notre-Dame de la Pitié, la Maison Scipion, Bicêtre, la Salpêtrière, l'Hôpital du Saint-Esprit, le Mont de Piété et les trois maisons des Enfants trouvés (Hospice du Parvis Notre-Dame, Maison Saint-Antoine et Hôpital Vaugirard).

2. *Monumenta Germaniæ historica, Concilium Turonense* (Biblioth. Nationale).

matière où la simulation offre de grandes facilités et de grandes tentations, il est essentiel, pour y parer, que ceux qui distribuent des secours en soient, en quelque sorte, responsables. C'est pourquoi la commune, de par son étendue même, est tout indiquée pour un pareil contrôle.

Quoi qu'il en soit, nous retrouvons cette conception très nettement exprimée dans les *Capitulaires* de Charlemagne. Conséquence logique, le vagabondage est interdit, les pauvres ne doivent pas se déplacer au gré de leurs caprices et mendier à travers les contrées.

Dans les ordonnances et édits postérieurs, on rencontre d'autres prescriptions ordonnant l'expulsion des mendiants étrangers à la ville ou au bourg où ils demandent l'aumône : « Que les pauvres invalides qui ont chambre et logement et lieu de retraite soient nourris et entretenus dans la paroisse », dit François I^{er} dans une ordonnance de 1536 ; les autres, qu'ils soient chassés.

De même, un arrêt du Parlement de Paris du 5 février 1535 ; que les mendiants valides « qui auront été ou seront hors des rôles des aumônes et qui ne sont natifs de cette ville de Paris et n'y ont fait leur résidence continuelle depuis deux ans », vident les lieux dans le délai de trois jours, pour se rendre dans les villes ou villages dont ils sont natifs, sinon ils seront punis de la hart.

Nous pourrions multiplier les citations, car au xvi^e siècle, le nombre des pauvres prend une extension extraordinaire. Des troupes de mendiants vagabonds sillonnent le royaume et, surtout à Paris, il se forme des associations redoutables pour la sécurité publique.

Le 30 août 1536, François 1^{er} promulgue un édit qui décide, entr'autres mesures, que les mendiants valides doivent être contraints à « labourer et à besongner pour gagner leur vie ». Cette mesure de contrainte n'eut qu'un maigre résultat, aussi une déclaration du 16 janvier 1545 prescrit-elle aux prévôts et échevins de Paris d'employer tout mendiant valide, homme ou femme, aux travaux les plus urgents de la ville.

Henri II confirme cette déclaration par un édit du 9 juillet 1547 : les pauvres valides doivent travailler, les malades ou infirmes sont mis dans le hôpitaux ; quant aux pauvres, incapables de se suffire par leur travail, les paroisses sont chargées de leur entretien, s'ils ont un domicile où ils peuvent être secourus.

Le 22 mai 1554, jour de la Pentecôte, un arrêt du Parlement de Paris ordonne au prévôt des marchands et échevins de mettre des archers aux portes de la ville, pour empêcher l'entrée des indigents étrangers, tellement le nombre en était grand. Henri II se voit dans l'obligation d'ordonner la nomination de commissaires désignés par le Parlement ; ces com-

missaires rechercheront ce que chacun voudra volontairement donner pour aider à nourrir et à entretenir les pauvres de la ville. Dans chaque paroisse, il sera fait un rôle des contributions volontaires ; ces rôles seront soumis au contrôle du Parlement qui taxera « chacun manant et habitant de nostre dite ville de Paris et faulxbourgs d'icelle à une somme de deniers, par chacune semaine, eu esgards à leurs offres et facultés, ainsi qu'il appartiendra par raison » (1).

Cette taxe, de même que l'impôt, sera exigible par toute voie de droit et devra être payée par les trois ordres. Elle fut étendue à tout le royaume par l'article 73 de l'ordonnance de Moulins (1566) et perçue, à peu près exactement, jusqu'à la Révolution.

Enfin un édit du 22 mai 1586, année de famine, oblige, pour empêcher l'exode des pauvres vers Paris, chaque ville de « nourrir et entretenir ses pauvres sans qu'ils puissent vaguer ni eux transporter de lieu en autre ».

Nous voyons bien consacrée et confirmée, *en principe et en pratique*, l'idée du domicile de secours et de l'assistance communale.

Au xvii^e siècle, la bienfaisance publique prend un développement très notable. Louis XIII fonde les monts de pitié en 1626 ; Louis XIV rend une ordon-

1. Isambert, *Recueil général des anciennes lois françaises*, t. XIII p. 195.

nance qui est un véritable Code d'indigence où il distingue les assistés à domicile et ceux qui sont recueillis dans les hôpitaux généraux : les premiers sont les pauvres honteux et les pères de famille ; la seconde catégorie est formée par tous les autres.

L'hôpital de Charenton pour les aliénés est fondé en 1643 ; l'hôpital des Convalescents, à Paris, est fondé par lettres patentes en 1656, celui des Enfants-Trouvés est créé en 1670.

Parmi les ressources ordinaires des hôpitaux, on trouve le produit des octrois et le sixième des sommes payées pour l'entrée aux spectacles.

Les *aliénés*, dont nous venons de parler, étaient la plupart du temps considérés comme dangereux et enfermés dans des maisons de répression. Sinon, on les secourait à la manière des mendiants, en les envoyant dans des Dépôts ; il ne pouvait être question, à leur endroit, de domicile de secours.

Quant aux *enfants abandonnés*, dès le xv^e siècle, une localisation de bienfaisance s'était affirmée pour eux. Les seigneurs hauts justiciers devaient veiller à l'entretien de tous les enfants trouvés, ressortissant à leur territoire (1) et cette charge leur fut imposée jusqu'au décret-loi du 10 décembre 1790, aux termes duquel l'État prit à sa charge la dépense des enfants trouvés et abandonnés.

1. Arrêt du Parlement du 14 août 1452.

Toutefois, au cas où cette assistance leur aurait été accordée par erreur, nul recours n'était possible pour se faire rembourser les sommes indûment dépensées.

Au XVIII^e siècle, les mesures relatives au perfectionnement de l'assistance sont peu nombreuses. Des ordonnances, comme celles des 18 juillet et 12 septembre 1724, s'efforcent de remédier à la misère, en prescrivant aux pauvres de travailler pour vivre ou d'entrer dans les hôpitaux généraux. Défense leur est faite de mendier.

Une loterie royale est établie en leur faveur les 22 janvier 1741 et 13 février 1742, par arrêts du Conseil du roi.

Pour assurer l'exécution des dispositions testamentaires faites en faveur des malheureux, le Parlement rend un arrêt le 28 février 1785. Enfin, pour procurer aux pauvres du travail pendant l'hiver, une ordonnance du 2 décembre 1788 réglemeute les dispositions relatives à l'établissement des ateliers de charité.

CHAPITRE II

L'Assistance publique sous la Révolution. — Les idées de Montesquieu et de Necker.

Formation du Comité de mendicité. — Principes nouveaux : le droit aux secours et l'assistance nationale. — La sécularisation des secours.

Le meilleur moyen d'assistance : l'assistance à domicile. — En second lieu, l'hospitalisation. — Secours aux malades, aux aliénés, aux enfants abandonnés.

Consécration définitive de l'idée du domicile de secours.

SECTION I

A l'époque de la Révolution, deux mille cent quatre-vingt-cinq hôpitaux existaient en France. Leurs propriétés immobilières étaient immenses.

Frappé par cet état de choses, le ministre Necker s'efforça d'amener ces hôpitaux à convertir leurs biens en rentes sur l'État : « Ces maisons, disait-il plus tard, auraient ainsi converti un faible intérêt contre un plus grand, une administration compliquée contre une très simple (1). »

1. *De l'administration des Finances de la France*, t. III, chapitre XVI.

Il voulut améliorer leur administration très imparfaite, fonda un hôpital modèle qui porte encore son nom et obtint de Louis XVI la nomination d'une commission, ayant pour but de remédier aux désordres les plus graves. On en était réduit à entasser quatre et quelquefois six malades dans le même lit. Louis XVI fit cesser ce procédé déplorable et décida la construction de quatre nouveaux hôpitaux.

Montesquieu, dans son *Esprit des lois*, avait étudié particulièrement le droit des pauvres aux secours publics ; il admettait que l'État devait fournir « à tous les citoyens une subsistance assurée », mais il réclamait, en même temps, l'abolition des hôpitaux qui, pour lui, ne servaient qu'à entretenir la paresse (1).

Necker disait au contraire : « Rien n'est plus conforme aux lois de l'égalité que ces établissements publics, où le véritable pauvre trouve des secours dans ses infirmités et ses maladies, et s'il est des moments où la confiance en de pareils secours le rend moins économe, il en est d'autres où cette confiance le préserve du plus affreux désespoir (2). »

L'Assemblée Constituante se préoccupa de la réorganisation de l'Assistance publique.

Les vues politiques de cette époque firent reposer

1. *Esprit des lois*, chap. XXIII et XXIV.

2. Necker. Ouvrage précité.

l'ensemble du système sur trois principes fondamentaux : consacrer les droits de l'indigence dans la plus grande étendue, séculariser complètement les secours publics et ramener leur direction à l'unité, en les envisageant comme une dette nationale.

L'Assemblée Nationale s'occupa, d'abord, de l'amélioration du régime des hôpitaux et, en particulier, de la police des mendiants et vagabonds. Un décret du 30 mai 1790 ordonnait aux mendiants étrangers de sortir du royaume, munis d'un passeport, dont la forme est encore usitée aujourd'hui ; de plus, un secours de trois sous par lieue était établi, attribué encore maintenant aux voyageurs sans ressources.

Le maire de Paris, Bailly, fut le premier à intervenir, au nom de la population indigente de la capitale, pour recommander « ses pauvres à la charité de messieurs les Députés ». Lui-même s'inscrivit en tête d'une liste, Barnave appuya la proposition auprès de ses collègues et, peu de temps après, l'Assemblée nomma une commission de quatre députés, puis cinq autres et deux suppléants : le *Comité pour l'extinction de la Mendicité* était formé ! Le duc de Larochehoucault-Liancourt en fut nommé président.

Le premier principe admis par le Comité fut le *droit* des pauvres à être secourus, à demander à l'État leur subsistance : l'assistance est un devoir social.

Dans un premier rapport au Comité, le duc de Laroche foucault disait : « Jusqu'ici cette assistance a été regardée comme un bienfait : elle n'est qu'un devoir (1). » Ainsi fut introduite, dans notre législation, cette idée d'obligation, pour la société, de secourir ceux de ses membres qui sont hors d'état de pourvoir aux nécessités de la vie.

Pour remédier à la misère, le Comité proposa deux moyens : en premier lieu, le *secours à domicile* ; en second lieu, *l'hospitalisation*. Les hospices et hôpitaux sont maintenus, mais leur nombre doit être réduit.

À la question de savoir qui supportera les dépenses nécessitées par l'entretien du vieillard, de l'infirme, de l'incurable pauvres et, en général de tous les indigents sans famille, le Comité répond : *la Nation*.

L'assistance communale ou locale est écartée pour plusieurs motifs : le taux en serait inégal suivant le nombre des pauvres et la richesse des collectivités ; d'autre part, les pays les plus pauvres étant ceux où l'assistance est la plus nécessaire, la taxe serait trop lourde pour ceux qui devraient la payer, ou bien l'assistance serait inefficace pour ceux à qui elle de-

1. Rapports au Comité de Mendicité. Bibliothèque Nationale. Le 29-780, in-8.

vrait profiter. Et puis les changements de résidence de l'indigent en recevraient l'application très difficile.

L'assistance nationale ne présente pas ces inconvénients ; c'est une charge de l'État, au même titre que le paiement des fonctionnaires, par exemple ; en acquittant ses impositions, le citoyen ne distingue point la part de la pauvreté de celle des autres services, et surtout l'indigent n'est pas son obligé direct et échappe à ses reproches.

L'assistance est « plus noble, plus généreuse, plus digne du respect dû à l'infortune et de la grandeur de la nation » (1). Le royaume entier distribuant des secours est beaucoup mieux en mesure de proportionner les dépenses aux besoins ; la taxe des pauvres n'est plus à la merci des vues particulières d'un intrigant.

L'État devant, désormais, supporter seul les frais d'assistance, était en droit de se faire remettre les biens dont les revenus étaient affectés à cet objet ; le 23 octobre 1790, l'Assemblée déclara biens nationaux les biens des hôpitaux et les biens du clergé qui étaient affectés au soulagement des pauvres. Le produit de leur vente devait servir à subvenir aux besoins des services assurés, à l'avenir, par la nation : ins-

1. Troisième Rapport (B. N.).

truction publique, entretien du culte, soulagement des pauvres, etc... (1)

Abordons maintenant les questions qui nous intéressent plus directement.

La bienfaisance publique n'est pas l'effet d'une sensibilité irréfléchie, dit le quatrième rapport au Comité de Mendicité ; elle n'est pas même une vertu compatissante : elle est un devoir et doit en avoir tous les caractères. Il faut que son exécution soit réfléchie, c'est une science politique qui veut être soigneusement étudiée, car si les moyens qu'elle propose ne s'accordent pas avec les grandes vues de l'intérêt général, elle peut aggraver les maux qu'elle a l'intention de soulager.

Pour s'être écartée de ces conditions de justice, l'Angleterre n'a pu remédier à son paupérisme (2).

1. Les lois des 23 et 28 octobre 1790 entendaient par biens nationaux :

- 1° Tous les biens des domaines de la couronne ;
- 2° Tous les biens des apanages ;
- 3° Tous les biens du clergé ;
- 4° Tous les biens des séminaires diocésains.

L'Assemblée ajournait toute question relative aux fabriques, collèges, hôpitaux et autres établissements destinés au soulagement des pauvres.

2. M. Mermeix, l'économiste distingué, dans son volume « *L'Angleterre, aspects inconnus*, prétend que ce pays serait, de tous les pays, le premier qui organisa l'assistance publique.

Tout au début du xvn^e siècle, en 1601, fut proclamé le « Poor-Law » — loi des pauvres — et institué le « Poor-Rate » — taxe des pauvres —.

Aussi le rapport repousse-t-il l'aumône à domicile, provenant soit de dons libres, soit de quêtes ; par la force même des choses, ces aumônes sont vite étendues à des familles qui, par leur situation de fortune ou leurs facultés de travail, pourraient très bien s'en

A ce moment régnait Élisabeth, de dure mémoire. Les sources d'aumônes étaient taries par l'abolition des couvents et la saisie de leurs domaines. Il fallait les remplacer. On y pourvut par une institution si solide qu'après trois siècles, elle est encore debout, intacte, en ses grandes lignes, et sans les retouches qu'elle a subies, ses promoteurs n'auraient point de peine à reconnaître leur œuvre.

Ce furent les *Vestries* qui eurent la mission d'assister les pauvres. Ces Vestries étaient des sortes d'Assemblées paroissiales, jusque-là chargées de lever des taxes pour les frais du culte. Ils avaient donc l'expérience d'une fiscalité élémentaire, ils savaient faire rentrer un impôt.

On leur enjoignit des surveillants nommés par le juge de paix du Comté. Les Vestries imposèrent donc une taxe sur tous les habitants de la paroisse, d'après leur richesse foncière ou le chiffre de leur loyer, sorte d'impôt sur le revenu, le produit ne pouvait être employé qu'avec l'assentiment des surveillants, ce qui revient à dire, comme le fait remarquer M. Mermeix, que pour être secouru, il fallait appartenir à leur clientèle.

De là quelques abus, des malversations qu'une loi datant de 1691 chercha à réprimer, en rendant le contrôle plus étroit des juges de paix sur les Vestries. Les magistrats reçurent le droit de fixer, d'augmenter, de diminuer et même de supprimer les allocations faites sur le produit du « Poor Rate », ce qui ne fit que déplacer le mal, en ce sens que les juges de paix continuèrent d'agir par l'intermédiaire des surveillants, qui devenaient ainsi irresponsables. Quand les surveillants allouaient directement des secours, plainte pouvait être portée devant le juge de paix. Quand ce fut le juge qui distribua ou qui fut

passer. On peut avoir recours à l'établissement de maisons de travail, destinées à recevoir des pauvres ; mais là aussi les abus font rapidement leur apparition et tandis que des hommes fainéants sont entretenus dans ces hospices, l'ouvrier laborieux et honnête peine chez lui misérablement.

Ce système est mauvais puisque le nombre des censé distribuer lui-même les allocations, il n'y eut plus pour les Vestries aucun recours contre les malversations.

Grâce à ces abus, il se forma dans chaque village un groupe plus ou moins nombreux qui vivait aux dépens de la communauté.

Au commencement du XVIII^e siècle, l'ouverture des premiers « Workhouses », asiles comparables aux dépôts de mendicité, aurait pu faire disparaître ce parasitisme, mais ils ne furent obligatoires que pour les enfants et les infirmes. Les secours à domicile restèrent la règle pour tous les individus valides et l'argent, qui n'aurait dû aller qu'à de vrais besogneux, continua, pour une large part, à alimenter des mendiants de profession.

La réforme de 1834 apporta une garantie plus grande dans la distribution des secours. La paroisse fut remplacée, comme centre d'assistance, par une Union de paroisses qui durent assister, à frais communs, les pauvres du groupement. Au-dessus des Unions, un Conseil¹ central était installé à Londres, chargé de l'examen des comptes ; ses inspecteurs eurent accès dans les conseils locaux et ne dépendant que du Bureau central, ils n'étaient pas forcés de plier devant les exigences de village et de quartier.

L'Angleterre a toujours fait de grands sacrifices pour le soulagement de ses pauvres. Pour ne citer qu'un fait, en 1908, le « Poor Rate » a été de 428 millions — dont 383 pour l'Angleterre seule — et cette taxe s'applique à environ 900.000 individus.

Depuis trois ans, les retraites pour la vieillesse existent en Angleterre ; pour l'Angleterre seulement, — en laissant toujours de côté l'Écosse, l'Irlande et le pays de Galles, — le nombre des pensions était,

pauvres en Angleterre est considérable. Cet exemple doit nous ramener à une « administration de secours plus réfléchie », continue le rapport, si « d'ailleurs nous n'y étions point rappelés, plus positivement encore, par le principe de notre constitution ». Pour écarter ces funestes inconvénients, il faut porter les secours « aux sources mêmes de la pauvreté ».

C'est à la Constitution à faire une « législation éclairée et prévoyante qui, embrassant tous les départements et chaque partie des départements, fasse arriver, jusqu'au lieu le plus obscur, l'assistance que le malheur réclame ». Et, envisageant le mode d'assistance: « Notre législation protectrice s'occupera encore du mode le plus utile, le plus doux, le plus heureux, de faire parvenir ces secours à ceux auxquels ils sont destinés (1). »

au 1^{er} mars 1910, de 414.000 qui coûtaient au budget de l'État 130 millions.

Le budget social se trouve ainsi porté, avec les 383 millions d'assistance, plus 200 millions de fondations de charité particulière et 100 millions de dépenses d'hôpitaux, dispensaires, etc..., à quelque chose comme 800 millions.

En terminant sa documentation, M. Mermeix fait remarquer que cette abondance de secours doit encourager la paresse, mais que si c'est un tort d'être trop généreux, c'est à coup sûr un tort honorable.

Cette opinion est la nôtre : en matière de charité, la prodigalité l'emportera toujours sur la mesquinerie ; mieux vaut donner à un faux pauvre que refuser un morceau de pain à un homme qui meurt de misère.

1. Quatrième rapport (B. N.).

SECTION II

Parmi ceux qui doivent être secourus, les premiers sont les *malades* : ils ont droit aux secours publics.

Les uns, sans être en état de se soigner eux-mêmes, ont une demeure et même une famille ; les vrais principes de la bienfaisance, voire même l'économie, exigent qu'ils soient secourus chez eux et confiés aux soins de leur famille : « Ce système de secours remplit ainsi plusieurs intérêts précieux à servir. »

D'abord, plus il y aura de malades soignés à domicile, moins il faudra d'hôpitaux. Or l'établissement d'hôpitaux à la campagne est chose difficile et précisément, en province ; les malheureux sont en plus grand nombre ; d'ailleurs là où règne l'esprit de famille, là aussi les liens d'affection se resserrent, la bonté se cultive et les mœurs se perfectionnent.

L'indigent éprouve toujours du dégoût et de la honte à entrer dans un hôpital ; cette impression ne se raisonne pas, on froisse ses sentiments naturels de fierté et d'indépendance.

Le système de secours à domicile sera commun aux habitants des villes et des campagnes. En vain opposerait-on l'économie des hôpitaux ; les secours à domicile ne sont pas plus dispendieux, sans compter que tous les hôpitaux n'ont pas une gestion remarquable ; en donnant les soins au foyer, on épargne

toute dépense étrangère au malade. On économise, de plus, tous les secours que l'indigent malade peut recevoir des personnes qui s'intéressent à lui : parents, amis, voisins charitables ; la bienfaisance particulière est stimulée par la présence de la misère.

Le pauvre est-il dans un hôpital, il n'a plus recours qu'à l'État, dont il devient la charge.

Dans les villes, beaucoup d'ouvriers sont entassés dans des taudis ; sans être privés de domicile, ils n'ont pas du moins un logement convenable où ils pourraient être secourus, ils n'ont pas de famille qui puisse les soigner. Dès lors, on aura recours au système des hospices que l'on multipliera en raison des besoins, en tendant toujours de rapprocher, le plus possible, les pauvres de leur famille, pour qu'ils se sentent moins étrangers.

Le rapport insiste ensuite, d'une façon toute particulière, sur le triste sort de ces malheureux qui « sont le jouet d'une imagination déréglée ». « Plongés, par intervalle, dans l'anéantissement le plus complet de leur raison et devenus alors la honte de la nature, ils ne trouvent dans leur retour au calme que d'affligeants souvenirs, dans ces souvenirs qu'un triste réveil et le sujet du plus affreux désespoir. »

Jusqu'ici, on a eu très peu pitié de ces malheureux. S'ils ont été secourus quelquefois, c'est plutôt pour garantir la sécurité publique qu'en égard à leur propre situation. Aucun effort n'a été réellement fait

pour tenter leur guérison, ou tout au moins leur soulagement. Cet effort doit être fait, maintenant que les Français sont plus pénétrés du sentiment de l'humanité qu'aucun peuple du monde.

Et le Comité conclut, qu'en face de cette autre nature de misères, le premier système qu'il importe le plus à l'État d'étendre, est celui des secours à domicile, établi par cantons, assuré par des chirurgiens-médecins.

Dans son titre II, le Rapport s'occupe des secours à donner aux *enfants*.

Les enfants, pour un État, sont une source de richesses. Les enfants pauvres, nés de familles nombreuses, doivent être secourus au sein de leur famille ; mais ce ne sont pas les plus à plaindre, dans leur misère ils ont encore l'appui et le soutien de leurs parents.

La classe qui réclame l'assistance est la classe de ceux « dont l'origine est ignorée et qui ont été abandonnés par les auteurs de leurs jours ». Placés dans les hospices, leurs facultés physiques et morales sont étouffées, ils ne se développent qu'imparfaitement et les sentiments de tendresse et d'affection leur sont étrangers. Élevés dans l'oisiveté, ils en gardent l'habitude et deviennent des êtres chétifs, inutiles et parfois dangereux.

Ceux qui, par hasard, se développent d'une façon plus normale et contractent des habitudes de vie

meilleure, trouvent « dans le préjugé qui flétrit leur naissance, des obstacles qu'une force et une vertu peu communes peuvent seules surmonter ». Nécessairement, ils sont destinés à être malheureux, parce qu'ils sont le jouet des circonstances ; errants, vagabonds, mendiants, ils finissent par peupler les prisons et mener une vie honteuse et misérable.

La Constitution se doit de s'occuper de ces enfants abandonnés pour sauvegarder leur santé et en faire des sujets utiles à leur pays.

Un écueil doit être évité ; il ne faut point que le législateur en les secourant augmente le nombre des mères indignes qui les abandonnent, renonçant ainsi aux sentiments les plus doux et brisant les liens les plus puissants de la nature. L'Assistance publique, qui favoriserait le désordre, ne serait plus de la bienfaisance. En fait, il est « peut-être impossible, en offrant des soins au véritable malheur, de ne pas prêter au vice quelque moyen de les usurper. Voilà, sans doute, la plus épineuse difficulté de la législation des enfants abandonnés. » La législation bienfaisante n'en doit pas moins des secours complets à tout infortuné dont le malheur est évident.

Le Rapport laisse à la municipalité le soin de s'occuper des enfants abandonnés et émet un avis très favorable sur l'adoption.

A toute époque et chez tous les peuples, les hom-

mes se sont occupés de leurs semblables, affaiblis par l'âge et les infirmités ; ce n'est, après tout, qu'un sentiment naturel de respect et de vénération bienveillante envers ceux qui nous ont donné l'existence, l'éducation et le bien-être.

Pénétré de ces principes, le Comité en faisait découler cette vérité que « les secours accordés à la vieillesse sur les fonds publics doivent être autant le supplément au travail devenu impossible, que l'expression de la satisfaction qu'a la société de la conduite laborieuse, de même que les secours accordés à l'enfant, au moment de la naissance, ne doivent être considérés, par la société, que comme un prêt qu'elle lui fait, pour en être un jour dédommée par le travail et l'utilité qu'elle en attend ».

Toutefois, ajoutait le Rapport, dans les secours donnés aux *vieillards*, certains ménagements s'imposent. Il ne faut pas froisser leur susceptibilité, accrue par l'âge et les maladies ; il ne faut pas multiplier sous leurs yeux le spectacle de leurs propres infirmités ; il faut, autant que possible, leur éviter tout rapport direct avec l'humanité souffrante, comme on le fait dans les hôpitaux. Tant pour ne pas aigrir leurs sentiments que pour soulager leurs infirmités, il faut que le mode de secours soit conforme au respect dû à leur vieillesse malheureuse.

Ce mode de secours, le Comité le trouvait dans le « secours à domicile ».

« Nous y avons vu, dit le quatrième Rapport, le moyen d'entretenir ce sentiment naturel, ce premier de tous les sentiments, ce principe de toutes les vertus, l'affection, le respect filial que la misère éteint avec une force de nécessité, ou au moins qu'elle rend très souvent sans effet et dont le peuple français, naturellement bon, doux et sensible, doit être pénétré plus qu'aucun autre ; nous y avons vu enfin, pour le vieillard secouru, des soins plus attentifs, plus de consolations et la douceur inexprimable de souffrir et de mourir entouré de ses enfants ; nous y avons vu pour les familles un peu plus d'aisance et, par là, la récompense de leurs soins. »

« Si cependant un vieillard indigent ou infirme ne pouvait trouver chez les siens les consolations et les soins que la loi bienfaisante a voulu lui procurer, il doit être libre de les chercher ailleurs, de retrouver des enfants dans des amis, des parents ou des voisins, en y portant avec lui les secours de la bienfaisance publique (1). »

Ainsi, les affections naturelles ne seront pas brisées, elles seront plus fortes et l'homme, devenu vieux, ne songera plus à l'hôpital comme dernier terme nécessaire de sa vie.

Quant aux vieillards qui seront dans des conditions telles qu'aucun secours à domicile ne pourra

1. Quatrième Rapport.

leur être donné, force sera de les recueillir dans les hôpitaux.

Il faudra s'efforcer de leur procurer les douceurs qui leur conviennent, en leur accordant le moyen de faire divers travaux, appropriés à leur vie sédentaire et en leur laissant le bénéfice entier de ce travail. Ce sera pour eux un moyen de distraction, en même temps qu'une légère rétribution, dont ils pourront disposer à leur gré.

Aussitôt que le vieillard souffrira de sa privation de liberté, il pourra quitter l'hospice, sauf à y revenir si bon lui semble : « Nous avons cru qu'astreindre le vieillard à vivre où il ne se plairait pas, c'était le chagriner sans nécessité, et que la liberté de suivre même sa fantaisie donnait à son inquiétude naturelle la seule consolation dont elle était susceptible. »

Les vieillards, les pauvres, malades ou infirmes, doivent donc recevoir à leur domicile des secours permanents.

Mais quel est ce domicile, que l'on peut appeler *domicile de secours* ?

Cette question, ajoute le rapport, est « absolument étrangère à celle du domicile considéré civilement ». Il faut l'étudier à part.

Si l'État était seul à solder les dépenses afférentes aux secours publics, il lui importerait peu de savoir s'il doit payer dans tel ou tel lieu, puisqu'en fin de

compte, il serait toujours débiteur de la totalité.

Si, d'autre part, l'État ne contribuait en rien à l'assistance des pauvres, s'il laissait à chaque municipalité la charge de leur entretien, il serait, au contraire, de la plus grande importance de définir les conditions du domicile de secours. Obligée de nourrir ses pauvres, chaque municipalité aurait le droit de connaître ceux qui lui appartiennent ; elle interdirait à tous les autres l'accès de son territoire.

Il y a là un intérêt d'ordre pratique qui demande à être défendu. Le vice des lois anglaises, sur le domicile de secours, entraîne les paroisses dans des procès continuels « qui souvent, pour une contestation relative à un seul pauvre, coûtent plus cher que l'entretien, pendant une année, de tous les pauvres des deux paroisses qui plaident ».

Cet état de choses, générateur de querelles, serait très préjudiciable à la liberté de chacun. La nécessité commande parfois à l'homme de se déplacer pour trouver un travail profitable ; si l'ouvrier rencontre des obstacles dans la recherche de ce mieux-être, le commerce en souffre, car certains lieux appellent le travail ; si un courant d'échange ne se produit point, la concurrence ne joue pas pleinement, les prix n'ont aucune tendance à se niveler et l'industrie subit durement ces contre-coups.

La question du domicile de secours est donc importante et pour confirmer ses dires, le Comité pré-

sentait un projet de décret ; par lui-même ce projet n'a aucun intérêt, puisque ses différentes dispositions se retrouvent dans le décret-loi du 24 vendémiaire an II. Ce qui importait surtout, c'était l'Exposé des motifs que nous venons de commenter.

Les mesures proposées par le Comité ne purent être mises en pratique ; la Constituante n'eut pas le temps d'édicter une loi générale réglementant l'organisation de l'assistance publique. La Convention se fit un devoir de réaliser le programme de sa devancière ; elle consacra deux principes : la charité légale et le droit du pauvre à être secouru.

Dans son article 21, la Déclaration des Droits de l'Homme proclame : « Les secours publics sont une dette sacrée. La société doit la subsistance aux citoyens malheureux, soit en leur procurant du travail, soit en assurant les moyens d'exister à ceux qui sont hors d'état de travailler. »

La Charité, institution d'ancien régime, fut supprimée ; la Nation donnerait désormais aux malades les soins nécessités par leur état ; aux pauvres valides, elle fournirait du travail ; quant aux enfants de familles indigentes et aux enfants abandonnés, ils seront les « enfants de la patrie » (1), qui veillera sur eux, comme une bonne mère. Les vieillards, non plus, ne seront pas négligés ; la Nation prenait à sa charge la dépense de tous les services de bienfaisance.

1. Loi du 4 juillet 1793.

Dans chaque arrondissement, une agence de secours devait distribuer les fonds accordés par la Nation ; les ayants droit seraient désignés par des rôles dressés au Conseil général : c'était bien, on le voit, la bienfaisance localisée et basée sur le domicile de secours.

DEUXIÈME PARTIE

LOI DU 24 VENDÉMAIRE AN II

CHAPITRE III

Rapport du député Bô à la Convention Nationale. — Nécessité d'une réglementation du domicile de secours : promulgation du décret-loi du 24 vendémiaire an II.

Sous le régime de vendémiaire, le lieu naturel du domicile de secours est le lieu de naissance. — Pour les enfants, le lieu de naissance est le domicile habituel de la mère au moment de leur naissance. — Qu'est-ce qu'il faut entendre par ces mots « domicile habituel » ? Opinions diverses.

Durant sa minorité, le mineur conserve toujours le domicile de secours du lieu de sa naissance. — Il le conserve même après sa majorité, tant qu'il n'en a pas acquis un autre. — Conséquence : le domicile de secours n'est pas susceptible d'une prescription extinctive *non utendo*. — Critique du domicile de secours personnel.

SECTION I

Dans son rapport à la Convention Nationale, au nom du Comité des Secours publics (1), après avoir développé cette idée que, pour supprimer la misère, la

1. Collection Baudoin. Bibliothèque Nationale, Le 38 (467-519).

meilleure politique serait, sans conteste, de rendre propriétaires le plus grand nombre de citoyens, le député Bô conclut que, pratiquement, cela est impossible. Tout ce que l'État peut et doit faire, c'est fournir le travail ; chaque homme, s'il est valide, a droit à la subsistance par le travail ; le pauvre n'est pas précisément pauvre parce qu'il manque de fortune, mais surtout parce qu'il ne travaille pas.

Les vagabonds, les inutiles, on n'en parle point ; ils se mettent, par leurs habitudes de vie déplorables, en dehors de la société. Quant aux autres, les pauvres honnêtes, anéantis par la faiblesse ou par les infirmités, ils doivent être secourus.

Ce ne sont pas des vagabonds ; ils ont comme tout citoyen un domicile et, fait remarquer le Rapport, la Convention leur doit une loi importante qui fixera leur domicile de secours, c'est-à-dire « le lieu où tous les pauvres répandus dans la République auront droit, dans certains cas, à la bienfaisance nationale ». Et plus loin : « Cette loi, entièrement étrangère à celle du domicile considéré civilement, mérite la plus grande attention, puisqu'elle tend à prévenir la confusion, la prodigalité et l'injustice dans la distribution des secours. »

La fixation du domicile de secours intéresse d'abord l'État, puisque seul il en fait presque tous les frais ; elle intéresse encore les municipalités, puisqu'elles contribuent aux secours environ pour un quart ; au

point de vue moral, les municipalités ont aussi un intérêt à connaître les pauvres qui leur appartiennent et à écarter tous ceux qu'elles ne reconnaissent pas pour les leurs.

Cette condition d'un domicile ne blesse, en aucune façon, les droits sacrés de l'homme, ses droits de liberté. La liberté de l'individu reste entière, elle ne saurait être gênée par une loi qui subordonne l'assistance à une bonne conduite ; or cette bonne conduite ne peut être constatée que par un séjour d'une certaine durée dans une commune : « Votre comité pense donc, conclut le député Bô, qu'il est indispensable d'assujettir le pauvre à un domicile de secours. »

La suite de ce rapport fut la promulgation du décret-loi du 24 vendémiaire an II « contenant des mesures pour l'extinction de la mendicité ». Ce décret avait pour but d'enrayer le vagabondage et de répartir, d'une façon équitable, les indigents sur le territoire de la République.

Ce décret comprend cinq chapitres ; les quatre premiers s'occupent des moyens de répression, le cinquième, le seul qui nous occupe, du domicile de secours.

Voici le texte du titre V :

Article premier. — Le domicile de secours est le lieu où l'homme nécessiteux a droit aux secours publics.

Art. 2. — Le lieu de la naissance est le lieu naturel du domicile de secours.

Art. 3. — Le lieu de naissance, pour les enfants,

est le domicile habituel de la mère, au moment où ils sont nés.

Art. 4. — Pour acquérir le domicile de secours, il faut un séjour d'un an dans une commune.

Art. 5. — Le séjour ne comptera, pour l'avenir, que du jour de l'inscription au greffe de la municipalité.

Art. 6. — La municipalité pourra refuser le domicile de secours, si le domicilié n'est pas pourvu d'un passeport et certificat qui constatent qu'il n'est point homme sans aveu.

Art. 7. — Jusqu'à l'âge de 21 ans, tout citoyen pourra réclamer, sans formalité, le droit de domicile de secours, dans le lieu de sa naissance.

Art. 8. — Après l'âge de 21 ans, il sera astreint à un séjour de six mois, avant d'obtenir le droit de domicile et à se conformer aux formes prescrites aux articles 4, 5 et 6.

Art. 9. — Celui qui quittera son domicile pour en acquérir un second sera tenu aux mêmes formalités que pour le premier.

Art. 10. — Il en sera de même pour celui qui, après avoir quitté un domicile, voudra y revenir.

Art. 11. — Nul ne pourra exercer en même temps, dans deux communes, le droit de domicile de secours.

Art. 12. — On sera sensé conserver son dernier domicile tant que le délai exigé pour le nouveau ne

sera pas échu, pourvu qu'on ait été exact à se faire inscrire au greffe de la nouvelle municipalité.

Art. 13. — Ceux qui se marieront dans une commune et qui l'habiteront pendant six mois, acquerront le droit de domicile de secours.

Art. 14. — Ceux qui auront resté deux ans dans la même commune, en louant leurs services à un ou plusieurs particuliers, obtiendront le même droit.

Art. 15. — Tout soldat qui aura combattu un temps quelconque pour la liberté, avec des certificats honorables, jouira de suite du droit de domicile de secours, dans le lieu où il voudra se fixer.

Art. 16. — Tout vieillard âgé de soixante-dix ans, sans avoir acquis de domicile, ou reconnu infirme avant cette époque, recevra les secours de stricte nécessité, dans l'hospice le plus voisin.

Art. 17. — Celui qui, dans l'intervalle du délai prescrit pour acquérir le domicile de secours, se trouvera, par quelque infirmité, suite de son travail, hors d'état de gagner sa vie, sera reçu à tout âge, dans l'hospice le plus voisin.

Art. 18. — Tout malade, domicilié de droit ou non, qui sera sans ressources, sera reconnu ou à son domicile de fait, ou dans l'hospice le plus voisin.

Ce titre V est le seul qui ait subsisté du contenu de la loi de vendémiaire et qui ait été appliqué, dans toute l'étendue du territoire français, jusqu'à la loi

du 15 juillet 1893, dont nous aurons l'occasion de reparler plus tard.

SECTION II

Le domicile de secours, dit l'article 1^{er} du titre V de la loi du 24 vendémiaire an II est le lieu où l'homme nécessiteux a droit aux secours publics.

D'après l'article 2, le lieu naturel du domicile de secours est le *lieu de naissance*.

L'article 3 ajoute : le lieu de naissance pour les enfants est le *domicile habituel* de la mère au moment où ils sont nés. Le mineur n'a donc pas d'autre domicile de secours que celui de sa naissance ; il a droit aux secours dans la commune où il est né et ce domicile ne change pas avec le domicile de ses parents (1).

Qu'est-ce qu'il faut entendre par cette expression *domicile habituel de la mère* ?

Dans une première opinion, on voit le lieu où la mère avait l'habitude de résider avant la naissance de l'enfant. Le mot « domicile habituel » est synonyme de *résidence*, il n'a aucun rapport avec le domicile civil, qui s'acquiert simplement grâce au concours de deux conditions : la présence réelle en un lieu et l'intention d'y rester (art. 102-105, C. c.). Ces conditions sont d'une réalisation trop facile. Ce serait,

1. Conseil d'État, arrêt du 30 avril 1889.

fait remarquer M. Fleury-Ravarin, affranchir de toute entrave l'acquisition du domicile de secours : « Autant vaudrait dire que la simple présence dans une commune rend apte à y être assisté. » Il est nécessaire que la résidence soit prolongée dans des conditions telles « que le réclamant puisse être considéré comme affilié à la famille communale » (1). Il eût été inutile de dire que le lieu de naissance de l'enfant est au domicile habituel de la mère si, déplaçant arbitrairement son domicile, elle déplaçait par là même le lieu légal de la naissance, partant l'aptitude qui en découle pour la commune débitrice. Cette interprétation est d'autant plus conforme à l'esprit de la loi que le texte a ajouté au mot domicile le qualificatif « habituel », qui exclut toute idée d'un domicile acquis instantanément.

A l'encontre de cette doctrine, il en existe une seconde qui a l'avantage de s'être rallié la pratique administrative. Les mots « domicile habituel » sont pris dans le sens de « résidence ordinaire » sans nullement tenir compte de l'idée de durée. Il faut consulter les faits et les circonstances, se diriger d'après les présomptions, voir avant tout « l'intention ».

Prenons l'exemple connu de M. Élie de Biran : « Une fille enceinte peut venir à Paris pour une affaire,

1. *L'Assistance communale en France*, par Fleury-Ravarin.

pour un temps limité ; elle peut y venir aussi dans le but de cacher sa grossesse, d'y faire ses couches et avec l'intention de retourner après dans son pays. Dans ce cas, si elle accouche à Paris, on ne peut pas dire que cette ville est sa résidence habituelle et que son enfant y a le domicile de secours, quoique Paris soit le lieu où cet enfant est né et son lieu de naissance devant la loi civile. Mais si elle y vient dans le but de cacher sa grossesse et de s'y fixer après ses couches, ce qui doit résulter de son premier établissement, de ses occupations et des faits postérieurs à sa délivrance, Paris sera son lieu de domicile habituel et son enfant y aura droit au domicile de secours (1). »

En résumé, tout ceci revient à une question d'intention ; celle de durée n'est que secondaire. Bien que très courte, elle ne fait pas obstacle à l'acquisition du domicile dont s'agit, si des faits pertinents montrent l'intention certaine de changer la résidence ordinaire.

La résidence habituelle que nous venons d'analyser ne peut être qu'une résidence *librement choisie*.

Prenons le cas d'un enfant né dans une prison d'une femme qui y subit la peine à laquelle elle a été condamnée ; son domicile de secours est non dans

1. *Revue générale d'administration*, année 1881.

la commune où se trouve cette prison, mais dans la commune où la mère avait une résidence ordinaire avant sa séquestration.

Supposons une mineure placée par ses parents, ou son tuteur, dans un lieu autre que celui de leur propre résidence ; une mineure, par exemple sous la tutelle du service d'assistance publique, est placée, à ce titre, dans un département autre que celui de ce service. Y a-t-il pour elle résidence librement choisie ?... Évidemment non. Si, par suite, cette mineure devient mère, le domicile de secours de son enfant ne sera pas dans l'endroit où elle est assistée, puisque cet endroit ne peut être considéré comme le lieu de sa résidence habituelle.

Les enfants abandonnés doivent être secourus au lieu de résidence ordinaire de leur mère. Mais si une femme n'a pas de résidence fixe connue ? Son enfant a droit aux secours publics dans la commune où il est né.

Si un enfant abandonné à l'étranger est rapatrié, il a son domicile de secours dans la commune où sa mère était habituellement avant son départ ; si ce domicile est inconnu, on prend le lieu de naissance de la mère.

Les enfants d'étrangers, bien que nés sur notre territoire, n'y acquièrent pas de ce fait le domicile de secours.

Les enfants nés à l'étranger de parents français

où ont-ils leur domicile de secours ?... Si la mère n'a pas de résidence ordinaire en France à laquelle on puisse se référer, on prend son lieu de naissance ; si elle-même est née hors de France, on se reporte au domicile de secours ou au domicile de naissance des grands-parents maternels.

On voit jusqu'à quel point les dispositions de la loi de vendémiaire sont ambiguës et sujettes à critique. Elles prêtent à des appréciations multiples et peuvent donner lieu à des controverses sans fin. Nous verrons que ce système, condamné par l'expérience, a été abandonné par la loi du 15 juillet 1893.

Le domicile de secours acquis par la naissance dure pendant toute la minorité ; pendant toute cette minorité, le mineur ne peut, en aucune façon, acquérir un autre domicile de secours ; son domicile ne change pas avec celui de ses parents, il n'y a entre eux aucun rapport de dépendance. Dès lors un préfet ne peut, sans excéder ses pouvoirs, inscrire d'office les frais de journées de traitement de ces mineurs, au budget d'une commune autre que celle de leur naissance.

Par un arrêté du 21 janvier 1878, le préfet de Constantine ayant mis à la charge de la commune de Philippeville les frais de traitement des mineurs nés en dehors de cette commune et soignés à l'hôpital civil de Philippeville, le Conseil d'État annula, pour excès

de pouvoir, l'arrêté pris par le préfet de Constantine :

« Attendu que les communes doivent rembourser aux hôpitaux les frais de traitement de leurs indigents malades ayant le domicile de secours ; que d'après le décret du 24 vendémiaire an II le domicile de secours des mineurs est au lieu de leur naissance ; que s'agissant, dans l'espèce, d'enfants mineurs demeurant à Philippeville, mais n'y étant pas nés, le préfet ne pouvait ordonner d'office, au compte de la commune de Philippeville, la dépense les concernant (1)... »

En conséquence, l'arrêté du préfet de Constantine est annulé.

Devenu majeur, le mineur conserve son domicile de secours de naissance, tant qu'il n'en a pas acquis un autre.

Cette règle est défectueuse et aboutit à une injustice. Un individu, bien que né sur un certain territoire, peut l'avoir quitté depuis fort longtemps ; aucun lieu ne le rattache plus à sa communauté d'origine. Pourquoi, si l'occasion se présente, obliger cette communauté à subvenir aux dépenses nécessitées par les soins donnés à cet individu qui lui est étranger ? Les marchands ambulants sont dans ce cas ; en fait ils sont sans résidence fixe et ne reviennent, pour ainsi dire jamais, aux lieux où ils sont nés.

1. Conseil d'État, arrêt du 30 avril 1880.

De l'application de ce principe, il résulte que le domicile de secours n'est pas susceptible d'une prescription extinctive *non utendo*. Une personne peut avoir quitté, depuis trente ou quarante ans, son lieu de naissance, elle n'en conserve pas moins intact son droit à y être secourue. La seule condition préalable est qu'elle n'ait acquis nulle part ailleurs un nouveau domicile.

Il s'ensuit que personne ne reste sans domicile de secours ; l'article 12 dit que chacun est censé conserver son dernier domicile, tant que le délai exigé pour le nouveau n'est pas échu, pourvu que l'inscription ait été requise en temps voulu, au greffe de la nouvelle municipalité. Voici à quoi on aboutit : « Supposons, dit l'exposé des motifs de la loi de 1893, un malheureux atteint d'aliénation mentale : il est interné. L'on recherche son domicile de secours ; nulle part il n'en a acquis un depuis dix ans, depuis vingt ans ; ou remonte à sa commune d'origine. C'est une commune rurale, pauvre, qui ne le connaît plus depuis vingt ans, à laquelle il n'a jamais rendu aucun service et que l'on va contraindre à payer une partie, au moins, des frais de traitement de cet aliéné à l'asile (1). »

D'un autre côté, le système de vendémiaire aboutit à un mauvais résultat.

Organisé comme nous venons de le voir, le domi-

1. Exposé des motifs de la loi du 15 juillet 1893.

cile de secours est trop personnel : l'époux ne le transmet pas à sa femme, le père ne le communique pas à son enfant. Chaque membre de la famille a son domicile propre, l'unité se trouve rompue. Voyons quelques exemples, avec M. Fleury-Ravarin : Un individu de Lyon épouse une femme de Paris et le ménage s'installe à Marseille. L'enfant qui naîtra de ce mariage aura, *ipso facto*, son domicile de secours dans cette dernière ville ; tant que les parents n'auront pas, par un séjour d'une année, acquis un domicile charitable commun, ils conserveront l'aptitude aux secours au lieu de leur ancienne résidence et il y aura pour les membres de la famille trois domiciles différents. Si le père devient fou, il sera envoyé au département du Rhône ; si c'est la mère qui est atteinte de ce mal, son traitement incombera à celui de la Seine. L'enfant est-il abandonné par ses parents, il sera mis à la charge ou du département des Bouches-du-Rhône ou de celui de la Seine, suivant qu'il sera jugé par le ministre que la mère a séjourné à Marseille assez longtemps pour qu'on puisse voir là, plutôt qu'à Paris, son domicile habituel. Mieux vaudrait, ce me semble, décider que l'enfant mineur suit le domicile de ses parents, la femme celui du mari, comme cela a lieu en matière civile.

Une législation qui aboutissait à des conséquences aussi étranges était manifestement mauvaise et demandait à être corrigée.

CHAPITRE IV

Devenu majeur, pour acquérir un nouveau domicile de secours, tout citoyen doit justifier d'un an de résidence dans une commune avec certaines conditions requises.

Domicile de secours des fonctionnaires, militaires, étrangers. Champ d'application de la loi du 24 vendémiaire an II. Aliénés, enfants assistés, enfants moralement abandonnés.

L'article 4 de la loi de vendémiaire est ainsi conçu :

« Pour acquérir le domicile de secours, il faut un séjour *d'un an* dans une commune. »

L'article 5 ajoute :

« Le séjour ne comptera, pour l'avenir, que du jour de l'inscription au greffe de la municipalité. »

Et l'article 6 :

« Si le domicilié n'est pas pourvu d'un certificat en passe-port constatant qu'il n'est point un homme sans aveu, la municipalité pourra lui refuser le domicile de secours. »

Jusqu'à l'âge de 21 ans, nous savons que tout citoyen peut réclamer, sans formalité, le droit de domicile de secours, au lieu de sa naissance. Passé cet âge, s'il veut obtenir ailleurs un nouveau domicile,

il ne peut l'acquérir que par *un an* de résidence dans une commune.

Il est indispensable que cette résidence soit réelle, que le domicilié soit soumis virtuellement aux charges locales, qu'il fasse, en somme, partie de la famille communale.

Cette résidence doit être, aussi, ininterrompue ; si elle a commencé pendant la minorité, il faut qu'elle ait duré six mois après la majorité, dans une même commune.

Le préfet du département de la Moselle avait inscrit d'office au budget de la commune de Sancy, pour l'année 1868, une allocation de 22 fr. 87, se rapportant à l'aliéné Paguin en traitement dans l'asile départemental de Maréville.

Or, s'il était né dans la commune de Sancy, Paguin l'avait quitté, dès l'âge de 7 ans, et avait résidé dans la ville de Verdun de cette époque jusqu'à l'âge de 29 ans.

Dans ces circonstances, le Conseil d'État considérant que « si l'aliéné P... avait acquis, par le fait de sa naissance, le droit aux secours dans la commune de Sancy et s'il a dû... conserver ce droit jusqu'à l'âge de 21 ans, cette commune est fondée aujourd'hui à soutenir que, par suite de sa résidence dans la ville de Verdun, pendant un délai de plusieurs années consécutives, jusqu'au jour de sa majorité et de *plus de six mois écoulés à dater de ce*

jour, cet aliéné, en acquérant dans une autre ville le droit au domicile de secours, a perdu ce bénéfice dans la commune de sa naissance.... etc. » (1).

De même, un aliéné qui a acquis le domicile de secours dans une commune, conserve ce domicile tant qu'il n'a pas résidé un an dans une autre commune.

En principe, un aliéné doit toujours avoir un domicile de secours dans une commune qui contribue, par une subvention, aux dépenses occasionnées par son internement. Ce domicile, une fois acquis, ne peut se perdre qu'autant qu'il est possible à la commune débitrice de faire la preuve qu'un nouveau domicile a été acquis, dans une autre commune. Il ne suffit pas qu'elle prouve que l'aliéné a quitté son territoire depuis plus d'un an, il faut qu'elle justifie du temps nécessaire à une nouvelle acquisition de domicile ; cet aliéné, depuis son départ, peut avoir plusieurs fois changé de résidence et, spécifie l'article 11 : Nul ne pourra exercer, en même temps, dans deux communes, le droit de domicile de secours.

Mentionnons, simplement pour mémoire, les dispositions de l'an II accordant le domicile de secours, après six mois de résidence, à ceux qui se sont mariés dans la commune.

La loi exige au contraire deux ans de séjour pour

1. Conseil d'État, arrêt du 9 mars.

ceux qui louent leurs services à des particuliers ; elle dispense de tout délai les anciens soldats qui, « dans leur jeunesse, ont sacrifié les penchants les plus doux à l'amour et au salut de la patrie, qui se sont armés pour sa défense et qui ont assuré sa liberté et son égalité ».

Quid d'un fonctionnaire public ? Acquiert-il un domicile de secours par la résidence d'un an dans une commune et le conserve-t-il tant qu'il n'a pas acquis ailleurs un nouveau domicile ?

En l'espèce, un facteur des postes, Riché, avait séjourné dans la commune de Guérard du 22 juillet 1887 au 2 septembre 1888 ; puis le malheureux avait été interné à l'asile de Clermont pendant trois années consécutives, 1889, 1890, 1891. Le préfet de Seine-et-Marne, ayant mandaté ses frais d'entretien au compte de la dite commune, celle-ci adressa une requête au Conseil d'État, qui la rejeta :

« Considérant qu'aux termes de l'article 4 du titre V du décret du 24 vendémiaire an II, le domicile de secours s'acquiert par le séjour d'un an dans une commune ;

« Considérant qu'il résulte de l'instruction que le sieur Riché a séjourné à Guérard du 22 juillet 1887 au 2 septembre 1888, qu'ainsi il a acquis dans cette commune le domicile de secours prévu par le décret susmentionné, et qu'entre la date de son départ et le 20 mars 1889, jour de son internement à l'asile de

Clermont, il n'a pu acquérir dans une autre commune le droit à l'assistance ; que dès lors c'est avec raison que le préfet a mis à la charge de la commune de Guérard une partie des dépenses d'entretien de cet aliéné... etc. (1). »

L'administration considère que les fonctionnaires, bien que désignés pour prendre leur service dans un endroit quelconque, font acte purement volontaire en s'y rendant ; du fait seul qu'ils fixent là leur résidence, ils ne se différencient pas des autres habitants, avec lesquels ils supportent les charges locales : il est de toute justice qu'ils aient droit à la jouissance des avantages correspondants.

Et les *militaires* ? Acquièrent-ils le domicile de secours dans la commune où ils tiennent garnison ?

Avec la plupart des auteurs, la jurisprudence s'est rencontrée pour décider la négative. On part de cette idée que la résidence d'un militaire dans le lieu de sa garnison n'a pas le caractère d'un véritable séjour ; cette résidence lui est imposée, pour lui le séjour est obligatoire, le choix libre de sa part fait défaut. C'est pourquoi il a été décidé par décision ministérielle du 24 novembre 1837 que, si un militaire incorporé devient aveugle et est réformé pour ce motif, doit pourvoir aux frais de son entretien non la commune où il est en garnison, mais celle où se trouve son domicile de secours.

1. Conseil d'État, arrêt du 20 janvier 1893.

Ceci découle d'un arrêté du Conseil de Préfecture (1) du Loir-et-Cher, appelé à statuer sur cette question : la femme d'un militaire peut-elle, par un séjour d'un an, avec son mari, dans une ville où ce dernier est en garnison, acquérir dans cette ville le domicile de secours ?

« Considérant qu'on ne peut voir un acte volontaire manifestant une intention de domicile, même de simple demeure, dans le séjour que fait un militaire dans une garnison qui lui est imposée par l'autorité supérieure, de laquelle il dépend ; qu'ainsi le fait de la garnison ne donne pas à un militaire le domicile de secours créé par la loi ;

« Considérant que ce principe, fondé en droit et en équité, a été reconnu par une décision du ministre de l'Intérieur en date du 24 novembre 1837 ;

« Considérant qu'on ne saurait admettre que la femme qui suit son mari, dans un lieu de garnison, y acquiert plus que lui le domicile de secours, puisqu'elle n'y fait, comme lui, qu'un séjour précaire, indépendant de sa volonté, dépourvu du caractère de stabilité voulu par la loi... »

La femme d'un militaire conserve donc son domicile de secours dans la commune où elle est née.

Les *gendarmes* sont assimilés aux militaires. Ils

1. Arrêté du 27 décembre 1850, confirmé en Conseil d'État le 6 avril 1854.

n'acquièrent pas, de même que leur femme, le domicile de secours à l'endroit où réside la brigade à laquelle ils appartiennent.

Et les *cantinières* ?... Lorsqu'elles appartiennent à l'armée, elles sont assimilées aux militaires.

La réponse est différente lorsque les cantiniers ou cantinières sont de simples fournisseurs ou des employés civils.

L'étranger peut-il acquérir en France un domicile de secours ?...

Cette question présente peut-être, pour notre pays, un intérêt particulier, vu le nombre considérable d'étrangers qui viennent en France. Nous n'entrerons pas ici dans le détail des causes multiples qui font arriver chaque année ces flots d'émigrants : abondance de nos capitaux, élévation du taux des salaires, faible densité de notre population, etc.

Quoi qu'il en soit, voici un étranger qui vient dans notre pays apporter son travail et gagner loyalement sa vie ; s'il tombe dans la misère, faut-il l'*exclure des secours publics* ? « Outre que *l'humanité* protesterait, l'équité la plus élémentaire serait froissée au vif. Tant qu'il vit au milieu de nous, l'étranger est soumis aux contributions publiques ; il est imposé à la contribution mobilière comme le national ; il est patenté s'il exerce une profession ; comme consommateur, il participe à tous nos impôts indirects, établis par l'État et les localités. On ne remarque pas

assez combien peut être forte, de ce chef, sa participation aux charges publiques. Dès lors, n'est-il pas juste qu'en échange on lui vienne en aide, qu'on l'admette à l'hôpital s'il tombe malade, que le bureau de bienfaisance lui accorde des secours temporaires, s'il est dans le besoin (1) ? » Il ne faudrait pas que cette charge devienne permanente pour nos institutions charitables, sans quoi nous pourrions la répudier et nous n'encourrions aucun reproche d'exclusivisme.

La généralité des auteurs tranche la question par la négative en se basant sur ce fait que l'étranger ne fait jamais réellement partie de la famille communale. Si, en cas de besoin, il est secouru dans l'hôpital ou l'hospice de la localité, c'est là un effet de l'esprit de charité ; la dépense occasionnée par ces soins est purement volontaire et reste à la charge de la commune qui les donne. En fait, d'ailleurs, un crédit spécial est prévu pour les dépenses occasionnées par les étrangers secourus en France, afin de dédommager les communes qui auraient fait une avance de fonds. Ce crédit sert également à faire face aux réclamations des gouvernements étrangers, au cas où des Français indigents auraient été secourus sur leur territoire. En général, dans leurs rapports entre eux, les États ne réclament jamais les frais d'assistance ; on admet

1. Fleury-Ravarin. *De l'Assistance communale en France.*

qu'il y a compensation entre les sommes déboursées de part et d'autre.

La jurisprudence administrative a établi que les étrangers ne peuvent acquérir en France un domicile de secours. Le cas s'est présenté pour l'Algérie.

Par un arrêté en date du 10 avril 1889, le préfet du département de Constantine inscrit au budget de l'exercice en cours une somme de 4.926 francs pour la part contributive de cette ville dans la dépense des aliénés de nationalité étrangère, ayant leur domicile de secours dans cette commune.

Le décret du 5 octobre 1878 a promulgué en Algérie la loi du 30 juin 1838 sur les aliénés en la déclarant applicable sans aucune modification. Or l'article 28 de cette loi dit, qu'en cas d'insuffisance de ressources de la commune où il a son domicile de secours, le département doit pourvoir à l'entretien de l'aliéné. Mais, d'après la loi de vendémiaire, titre V, les étrangers ne peuvent acquérir en France de domicile de secours. Par suite :

« Considérant que la ville de Constantine ne pouvait être obligée de contribuer... aux dépenses d'hospitalisation d'aliénés étrangers qui n'avaient pas légalement dans cette commune de domicile de secours ; qu'ainsi la requérante est fondée à demander l'annulation, pour excès de pouvoir, de l'arrêté par lequel le préfet lui a imposé d'office une quote-part dans les dépenses de ces aliénés... », le Conseil d'État an-

nule l'arrêté du préfet du département de Constantine (1).

Envisageons la situation d'un individu qui demande l'assistance et qui a acquis un domicile de secours à l'étranger.

Sa commune d'origine ne peut, en aucune façon, lui opposer la perte de ses droits attachés à son domicile naturel. La loi française ignore le traitement que font à ses nationaux les législations étrangères.

A cette question des étrangers, se rattache celle des Alsaciens-Lorrains. Ceux qui ont opté pour la nationalité française, sont restés plus ou moins longtemps sans résidence fixe. D'après la loi de vendémiaire, les enfants nés en Alsace-Lorraine et venus en France avec leurs parents ne peuvent acquérir un domicile de secours avant leur majorité.

En cas de besoin, ils sont secourus par le fonds spécial de secours voté chaque année, de même que les marins et militaires originaires des deux provinces annexées et qui, depuis 1870-1871, ont été réformés pour cause d'aliénation mentale.

Quel a été le véritable champ d'application de la loi du 24 vendémiaire an II ?

La loi de vendémiaire a été appliquée aux *aliénés*

1. Conseil d'État, arrêt du 8 décembre 1893.

et aux *enfants assis tés*. Ces infortunes sont de celles qui commandent la pitié. Quel que soit l'endroit où il se trouve, l'aliéné est reçu dans l'asile du département ; quel que soit le lieu où la destinée le jette, l'enfant abandonné est reçu à l'hospice. Avant tout, la charité doit s'exercer, la question de domicile est secondaire.

D'après la loi du 30 juin 1838, chaque département est tenu d'avoir un établissement public destiné à recevoir et à soigner les aliénés, ou de traiter avec un établissement privé de son territoire ou du territoire d'un autre département, placés sous la surveillance de l'autorité publique.

Deux catégories d'individus sont reçus par les asiles d'aliénés : ceux dont l'état compromet l'ordre public ou la sûreté des personnes, qui sont admis sur réquisition de l'autorité publique, et ceux qui sont admis sur la demande de parents ou amis.

Pour l'aliéné admis d'office sur réquisition de l'autorité publique, les dépenses sont légalement obligatoires pour le département, cet aliéné serait-il étranger par son domicile de secours à cette circonscription départementale. Il est vrai que ces dépenses deviennent, pour le département qui les paye, des dettes exigibles à l'égard du département auquel appartient l'aliéné, c'est-à-dire sur le territoire duquel il a son domicile de secours.

Sous l'empire de ces considérations, ont été rendus

les arrêts du Conseil d'État des 20 avril et 30 novembre 1894, où il est dit en particulier :

« Considérant que d'après l'article 28 de la loi du 30 juin 1838, les frais de séjour et l'entretien d'un aliéné indigent, placé dans un asile, sont à la charge du département et de la commune de son domicile, etc... »

Au contraire, s'il s'agit d'un aliéné admis en vertu d'un placement volontaire, le caractère obligatoire disparaît ; dans cette hypothèse, il n'y a plus qu'une obligation morale pour le département du domicile de secours ; notons qu'en pratique, si le département qui a recueilli l'aliéné réclame le remboursement de ses frais, on fait toujours droit à sa demande. Quant à la commune du domicile de secours en cas d'internement d'office, le caractère des dépenses qui lui incombent est hors de doute, lorsqu'il s'agit d'un aliéné dont le domicile de secours est sur son territoire. Cette commune concourt à la dépense générale pour une part fixée au Conseil Général (1).

Le refus de la commune serait valable si le département avait reçu un aliéné qu'il aurait dû refuser (aliéné admis en vertu d'un placement volontaire), ou encore un aliéné de nationalité étrangère non susceptible d'acquérir, en France, un domicile de secours.

Les enfants assistés sont des incapables, ils doi-

1. Conseil d'État, arrêt du 8 août 1895.

vent être l'objet de mesures de charité et de protection. On les divise en quatre classes : les enfants trouvés, les enfants abandonnés, les orphelins pauvres, les enfants secourus temporairement en vue de prévenir ou de faire cesser leur abandon (Décret du 19 janvier 1811 et loi du 5 mai 1869).

Dans une proportion fixée par la loi, les dépenses des enfants assistés sont supportées par les communes, les départements et l'État, les hospices dépositaires étant désormais exonérés de toute contribution aux frais d'entretien de ces enfants, tout en retenant les droits de tutelle sur eux.

L'article 9 de la loi de vendémiaire dit : « Les enfants assistés ont leur domicile de secours dans le département au service duquel ils appartiennent jusqu'à ce qu'ils aient acquis un autre domicile de secours. »

Les enfants ont le domicile de secours de leurs parents ; résideraient-ils même dans une autre commune ou un autre département, qu'ils continuent à avoir leur domicile dans la commune ou le département du domicile de secours de leurs parents.

Ainsi, les enfants assistés ont le domicile de secours du département au service duquel ils appartiennent ; ce sont ses pupilles, ses enfants adoptifs. Même placés dans un autre département, ils conservent le domicile de secours d'origine. Il ne saurait être question ici de résidence volontaire.

Tant qu'il est inscrit sur les contrôles des pupilles de l'Assistance, un enfant assisté ne peut acquérir un domicile de secours. En cas de maladie, par exemple, quel que soit son lieu de placement, il est soigné aux frais du service auquel il appartient (1). Ce devoir d'assistance est rappelé dans l'exposé des motifs de la loi : « les enfants assistés sont les pupilles du département, ses enfants adoptifs », partant leur domicile de secours se trouve dans le département au service duquel ils appartiennent, même s'ils ont été placés dans un autre département : c'est ainsi que le département de la Seine procure les soins médicaux aux enfants assistés placés par lui dans un autre département.

Arrivé à sa majorité ou émancipé, il est en état d'acquérir un domicile de secours communal. Mais dans l'intervalle ?... Le législateur n'a pas voulu que pendant ce temps il n'ait aucun domicile de secours et il a décidé que le devoir d'assistance incombait toujours au département sur les contrôles duquel il était inscrit.

Quid d'un enfant moralement abandonné recueilli par un département et placé hors de son territoire (Loi du 24 juillet 1889) ? La dérogation à la règle générale doit-elle lui être appliquée ?

La négative ne paraît guère admissible, bien qu'ici

1. Circulaire du ministère de l'Intérieur, 18 mai 1894.

le lien entre les parents et l'enfant ne soit pas rompu, comme dans le cas d'enfant assisté. Un département qui a pris à sa charge un enfant doit en assumer la responsabilité jusqu'au bout ; nous voyons là une simple question de justice, d'autant que l'enfant lui appartient grâce à la résidence des parents.

TROISIÈME PARTIE

LOI DU 15 JUILLET 1893

CHAPITRE V

L'assistance médicale gratuite de la Révolution à nos jours. — La loi du 15 juillet 1893 étend aux malades l'obligation d'assistance des aliénés et des enfants assistés.

L'assistance médicale incombe à la commune. — Nouveaux principes : le domicile de secours se perd par prescription extinctive *non utendo*. — Le domicile de secours personnel fait place au domicile de secours transmissible aux membres d'une même famille.

La loi du 24 vendémiaire an II reconnaît à tout indigent le droit à l'assistance ; à son domicile de secours, tout homme nécessiteux a droit aux secours publics.

Jamais, en pratique, la loi de vendémiaire n'a été appliquée aux malades avant 1893 ; durant ce laps de temps, on ne trouve en France aucun texte d'assistance légale en leur faveur. Si un malade était privé de ressources, il tâchait de prouver son aptitude aux secours et si sa demande était jugée recevable, le dé-

partement, la commune ou un établissement charitable y faisaient droit.

Nous avons vu qu'il n'en est pas de même pour les aliénés et les enfants assistés. Ces deux classes d'indigents ont droit aux secours ; la fixation de leur domicile sert à déterminer la collectivité débitrice de leurs frais de traitement ou d'entretien. Ce droit ne va pas jusqu'à leur donner une action judiciaire contre cette collectivité ; il permet, en cas de refus, à l'administration supérieure d'inscrire d'office la dépense au budget de la communauté du domicile de secours. Donc, pour l'assisté, pas de droit individuel, simple obligation d'assistance pour la collectivité, avec l'inscription d'office comme sanction.

C'est cette obligation d'assistance que la loi du 15 juillet 1893 étend à une catégorie nouvelle d'individus : *les malades*. Il en découle que la détermination de leur domicile de secours revêt une grande importance.

L'article 18 du décret-loi du 24 vendémiaire an II prescrivait que : « tout malade, domicilié de droit ou non..., sans ressources, sera secouru ou à son domicile de fait, ou dans l'hospice le plus voisin. » C'était fonder l'assistance médicale gratuite à la fois et à domicile, et à l'hôpital, mais la Convention négligea de créer les ressources nécessaires pour son application et la loi resta lettre morte.

Peu de temps après parut la loi du 7 frimaire an V,

organisant les secours à domicile et créant les Bureaux de Bienfaisance ; celle-ci a eu une belle carrière ; depuis cette époque, elle n'a cessé de fonctionner et de se développer, atteignant très bien son but.

Sous la poussée des idées sociales et philosophiques de l'époque, la Seconde République crut de son devoir de s'occuper de cette question humanitaire. Son vaste projet de loi sur l'assistance publique, déposé par M. Dufaure, échoua, il est vrai, mais la loi du 7 août 1851 étendit l'assistance hospitalière aux malades sans domicile de secours : « Lorsqu'un individu privé de ressources (art. 1^{er}) tombe malade dans une commune, aucune condition de domicile ne peut être exigée pour son admission dans l'hôpital existant dans la commune. »

A l'instar de ses devancières, la Troisième République mit cette question à l'étude. Après enquêtes nombreuses, un projet de loi fut déposé par la Commission et voté en première lecture, au commencement de 1875 : l'Assemblée se sépara avant le vote définitif.

Reprises la législature suivante, ces propositions furent à nouveau discutées ; survinrent les événements du 16 mai, elles furent frappées de caducité.

De sorte que, cent ans après la Révolution, il n'existait pas encore en France de service général d'assistance médicale gratuite et pourtant la Déclaration des

Droits de l'Homme avait dit : les secours publics sont une dette sacrée.

Alors que l'ouvrier des villes recevait des secours médicaux, soit à domicile, de la part des Bureaux de Bienfaisance, soit dans les hôpitaux de la part de leurs communautés administratives, l'ouvrier des campagnes était abandonné à son triste sort ; malade, pauvre, il était sans soins, sans protection, sans secours, et remarquons qu'à cette époque « à peu près la moitié de la population française est privée de tout service de médecine gratuite. Tandis que l'ouvrier des villes a le Bureau de Bienfaisance pour lui venir en aide, quand les moyens d'existence lui manquent ; l'hôpital pour le soigner quand il est frappé par la maladie ; l'hospice pour le recueillir quand l'âge et les infirmités l'ont réduit à l'impuissance, l'ouvrier des champs, le paysan, ne trouve assistance et protection dans aucune circonstance de sa vie ; rien n'a été prévu pour le secourir dans la détresse ; il est oublié, abandonné au fond de ses campagnes... Et cependant, c'est lui qui nourrit et vêt la nation, c'est lui qui est le fondement le plus solide de l'ordre et de la stabilité ; c'est lui qui fournit à la patrie ses défenseurs les plus nombreux et les plus robustes (1). »

Cet état de choses ne pouvait durer. Il allait à l'en-

1. Élie de Birau. *Revue des établissements de bienfaisance* (année 1881).

contre de tout sentiment charitable et à l'encontre de toute idée de justice et de solidarité, bases d'une vraie démocratie : pour y remédier, le gouvernement déposa un projet de loi le 5 juin 1890, qui est devenu la loi du 15 juillet 1893.

Avec la loi nouvelle, premier point, l'assistance médicale incombe à *la commune* : « Le droit commun, en matière d'assistance, fait observer M. Berthélémy, repose sur ce principe qu'elle doit être offerte, quand elle apparaît comme nécessaire, par le cercle administratif le plus étroit. C'est d'abord la famille qui doit assistance à ses membres ; après elle, si l'on n'en peut rien exiger parce qu'elle n'est pas assez proche, ou si l'on n'en peut rien obtenir, parce qu'elle n'est pas assez riche, c'est au groupe communal qu'on doit s'adresser. L'assistance communale est ainsi la règle (1). »

Cette assistance doit-elle s'étendre à tous les habitants pauvres ou seulement à une catégorie d'entre eux ?

Chacun trouvera juste que la commune donne des soins médicaux gratuits à ceux de ses membres qui, en travaillant, ont contribué à sa prospérité ; s'ils sont dans le besoin, la société leur doit une part de reconnaissance, sans compter qu'en acquittant leur charge d'impôts, ils ont augmenté d'autant la richesse

1. M. Berthélémy. *Traité élémentaire de droit administratif*.

de cette commune. Mais il serait excessif de mettre à sa charge les personnes qui lui sont étrangères, qui ne l'habitent pas ou ne font que séjourner accidentellement sur son territoire. D'où la nécessité du domicile de secours, ou de l'ensemble des conditions requises pour l'obligation d'assistance. Bien déterminer ce domicile est donc indispensable pour éviter tout conflit.

Nous allons nous permettre de citer un passage du rapport de M. Émile Rey, député, qui met la question parfaitement au point, au regard de la loi du 25 vendémiaire an II : « Actuellement, disait-il, d'après la loi du 24 vendémiaire an II, qui régit la matière, pour posséder le domicile de secours dans une commune, il faut y avoir résidé un an. Mais cette loi dit en même temps que le lieu de la naissance est le lieu naturel du domicile de secours, en sorte que ce domicile se conserve dans la commune où l'on est né, non seulement jusqu'à la majorité, quel que soit le lieu où l'on ait résidé pendant ce temps, mais encore jusqu'à ce qu'on ait acquis un autre domicile de secours. Cette disposition a eu parfois de grands inconvénients en ce qui concerne les aliénés. Des communes se sont vu imposer une part des frais de traitement pour des aliénés qui les avaient quittées depuis de longues années et qui n'avaient plus aucun intérêt ni aucune attache chez elles.

Le même inconvénient se reproduirait le jour où l'assistance des malades indigents deviendrait obligatoire comme celle des aliénés avec cette circonstance aggravante qu'il serait bien plus fréquent et soulèverait des difficultés continuelles.

Il a donc paru nécessaire, avec juste raison, aux auteurs du projet du gouvernement de modifier, à ce point de vue, les dispositions de la loi de vendémiaire, en ne faisant plus intervenir qu'exceptionnellement le lieu de la naissance et en spécifiant que le domicile de secours serait perdu par une absence égale à la durée du séjour nécessaire pour l'acquérir.

« Ceci n'est pas tout. Le domicile de secours étant le résultat de deux conditions, soit d'un an de résidence, soit du lieu de la naissance, il en résulte que, dans une même famille, chaque membre peut avoir un domicile de secours différent, ce qui ne manquerait pas de créer de nombreuses complications et de sérieux obstacles pour l'application de la loi. Ainsi, les enfants ayant leur domicile de secours au lieu de leur naissance, tandis que les parents peuvent l'avoir dans le lieu de leur résidence, lequel n'est pas toujours le même pour chacun d'eux, ni le même que celui où l'enfant est né, il s'ensuivrait quelquefois autant de domiciles de secours qu'il y a de membres dans la famille. Sur ce point aussi, il a paru nécessaire de modifier la loi de vendémiaire et de ratta-

cher le domicile de secours à la filiation pour les mineurs et au mariage pour les femmes (1). »

Si nous prenons, en effet, l'article 2 du décret-loi, nous voyons que « le lieu de naissance est le lieu naturel du domicile de secours », et l'article 3 ajoute : « Le lieu de naissance pour les enfants est le domicile habituel de la mère au moment où ils sont nés. »

Ce domicile habituel de la mère n'est pas forcément le lieu de son propre domicile de secours : il peut n'être que sa résidence ordinaire et actuelle. D'autre part, prenons l'article 13 : « Ceux qui se marieront dans une commune et qui l'habiteront pendant six mois acquerront le droit de domicile de secours. » Par conséquent, il ne s'ensuit pas qu'en se mariant la femme acquière le domicile de secours de son mari.

Il résulte de ce que nous venons de voir que trois personnes d'une même famille peuvent avoir trois domiciles de secours différents : le père, la mère, l'enfant. M. Campagnolle le fait ressortir très clairement : « Un individu de Lyon épouse une femme de Paris et le ménage se fixe à Marseille. Le domicile de secours peut être, pour le père, Lyon ; pour la mère, Paris ; et pour l'enfant, Marseille, s'il est établi qu'au moment de la naissance, le domicile ha-

1. Rapport de M. Émile Rey à la séance de la Chambre des députés du 23 janvier 1892.

bituel de la mère était Marseille. Ce sont là des anomalies choquantes, aussi contraires à l'unité de la famille qu'à une bonne administration de secours. »

A ces dispositions, la loi de 1893 a substitué des règles plus simples, plus logiques. *Le domicile de secours personnel fait place, en quelque sorte, à un domicile de secours transmissible.*

CHAPITRE VI

I. — Exposé du titre II de la loi du 15 juillet 1893. — Est-ce que les dispositions nouvelles de ce titre sont applicables seulement en matière d'assistance médicale gratuite, ou bien constituent-elles une réglementation générale du domicile de secours ? — Examen critique. — Arrêt du Conseil d'État du 12 février 1897 en faveur d'une réglementation nouvelle générale.

II. — Le domicile de secours s'acquiert : 1° par la *résidence* — ses caractères —, 2° par la *filiation* — le domicile de secours du mineur ne se trouve plus au domicile habituel de la mère. — Enfants légitimes et enfants naturels — ; 3° par le *mariage* — ; 4° très subsidiairement le lieu de naissance.

SECTION I

TITRE II. — De la loi du 15 juillet 1893.

Art. 6. — Le domicile de secours s'acquiert : 1° par une *résidence habituelle d'un an* dans une commune, postérieurement à la majorité ou à l'émancipation ; 2° par la *filiation*. L'enfant a le domicile de secours de son père. Si la mère a survécu au père, ou si l'enfant est un enfant naturel reconnu par sa mère seulement, il a le domicile de sa mère. En cas de séparation de corps ou de divorce des époux, l'enfant légitime partage le domicile de l'époux à qui a été

confié le soin de son éducation ; 3° par le *mariage*. La femme, du jour de son mariage, acquiert le domicile de secours de son mari. Les veuves, les femmes divorcées ou séparées de corps, conservent le domicile de secours antérieur à la dissolution du mariage ou au jugement de séparation.

Pour les cas non prévus dans le présent article, le domicile de secours est le *lieu de la naissance* jusqu'à la majorité ou à l'émancipation.

Art. 7. — Le domicile de secours se perd : 1° par une *absence ininterrompue d'un année* postérieurement à la majorité ou à l'émancipation ; 2° par *l'acquisition d'un autre domicile de secours*.

Si l'absence est occasionnée par des circonstances excluant toute liberté de choix de séjour, ou par un traitement dans un établissement hospitalier, situé en dehors du lieu habituel de résidence du malade, le délai d'un an ne commence à courir que du jour où ces circonstances n'existent plus.

Art. 8. — A défaut du domicile de secours communal, l'assistance médicale incombe au *département*, dans lequel le malade privé de ressources aura acquis son domicile de secours.

Quand le malade n'a ni domicile de secours communal, ni domicile de secours départemental, l'assistance médicale incombe à *l'État*.

Art. 9. — Les enfants assistés ont leur domicile de secours dans le département au service duquel ils

appartiennent, jusqu'à ce qu'ils aient acquis un autre domicile de secours.

Avant d'entrer dans le détail d'examen de ce titre, nous ne pouvons passer sous silence la controverse importante qui s'est élevée sur ce point : est-ce que le titre II de la loi du 15 juillet 1893, avec ses nouvelles dispositions, est applicable seulement en matière d'assistance médicale gratuite ou bien, au contraire, les règles nouvelles de ce titre constituent-elles une *réglementation générale* du domicile de secours, abrogeant en conséquence le titre V du décret-loi du 24 vendémiaire an II ?

M. Émile Rey, dans son rapport à la Chambre des députés (séance du 23 janvier 1892), disait qu'il ne faut pas perdre de vue « l'unité » en cette matière ; il semblait vouloir indiquer par là qu'une loi unique devait réglementer le domicile de secours.

A ce propos, on tire surtout argument du contenu de l'article 35 de la loi du 15 juillet 1893 :

« Art. 35. — Sont abrogées les dispositions du décret-loi du 24 vendémiaire an II, en ce qu'elles ont de contraire à la présente loi. »

Peut-on soutenir que le législateur a voulu simplement abroger les règles de l'an II relatives aux malades, contrairement aux règles de 1893 relatives à ces mêmes malades ?

Le raisonnement est un peu spécieux, car il n'est pas plus étonnant de voir une loi faite sur l'assis-

tance médicale gratuite réglementer, d'une façon générale, le domicile de secours, que de voir ce domicile réglementé en l'an II, par une loi qui n'était, au fond, qu'une simple mesure de police.

Au surplus, si les nouvelles règles du domicile de secours ne sont pas applicables à tous les services d'assistance, on ne peut nier qu'elles soient applicables aux aliénés qui, somme toute, ne sont qu'une variété de malades. Le rapporteur de la Commission du budget, M. le député Henry Boucher, concluait en ce sens, en 1894 (1) ; pour lui cette extension était un « devoir social ».

Les partisans de la seconde opinion répliquent : la loi de 1893 est une loi sur l'assistance médicale gratuite, sans plus ; les auteurs n'ont entendu traiter aucune question étrangère au sujet et rien, dans le texte, ne dénote une pareille intention.

D'autre part, la loi du 15 juillet 1893 est conforme au projet voté par le Conseil supérieur de l'Assistance publique ; or, dans son rapport, le D^r Dreyfus-Brissac ne parle que des indigents malades et, dans sa discussion, le Conseil supérieur n'entend pas faire un Code général du domicile de secours (2).

Enfin, le gouvernement a saisi plus tard le Parlement de divers projets de loi, notamment d'un pro-

1. Séance de la Chambre des députés du 15 novembre 1894.

2. Documents du Conseil supérieur de l'Assistance publique.

jet de loi relatif aux enfants assistés, renfermant des règles spéciales quant au domicile de secours, ce qui semblerait indiquer son intention de faire de la loi de juillet 1893 une application restrictive. On peut trouver une preuve de cette intention dans une décision rendue par le ministre de l'Intérieur le 20 décembre 1893, qui admet également l'interprétation restrictive.

Appelé à statuer sur cette question du domicile de secours réglementé par les deux lois de l'an II et de 1893, le Conseil d'État a consacré l'opinion voulant que la loi de 1893 ait édicté un *Code nouveau* du domicile de secours.

Le sieur Eucher, né en 1863 à Port-Louis, avait quitté cette commune dès son enfance, il n'y avait plus reparu. En 1893, il fut interné à l'asile de Guillon et on réclama les frais de traitement à la commune où il était né.

On se basait sur la loi de vendémiaire an II aux termes de laquelle le domicile de secours est au lieu de naissance et ne se perd que par une résidence d'un an dans une autre commune, après la majorité. Il était, en effet, impossible de prouver que, depuis sa majorité, Eucher avait acquis un nouveau domicile.

La commune de Port-Louis a refusé, s'appuyant sur la loi du 15 juillet 1893 qui, d'après elle, s'est substituée à la loi du 24 vendémiaire an II.

Suivant la loi de 1893, le domicile de secours se perd par une année d'absence. Or le sieur Eucher avait quitté Port-Louis depuis trente ans : il n'y avait donc plus son domicile de secours.

Le Conseil d'État a donné gain de cause à la commune de Port-Louis, considérant :

« Que les règles nouvelles, édictées par le titre II de la loi du 13 juillet 1893, pour l'acquisition et la perte du domicile de secours, ont remplacé celles du titre V de la loi du 24 vendémiaire an II, laquelle, au surplus, a été formellement abrogée, en ce qu'elle a de contraire, par l'article 36 de la loi du 13 juillet 1893 (1). »

Il est à remarquer que cette décision a été rendue contrairement aux conclusions du ministre de l'Intérieur ; selon lui, pour tout ce qui ne concernerait pas les indigents malades, les règles du domicile de l'an II resteraient en vigueur.

Le Conseil d'État en a décidé autrement ; il a voulu éviter l'inconvénient, pour une personne, d'avoir deux domiciles de secours, suivant la situation où elle se trouve ; voici pourquoi il a remplacé le titre V de l'an II par le titre II de la loi de 1893.

Par un arrêt ultérieur du 8 juillet 1898, le Conseil d'État a maintenu la même jurisprudence, en considérant la loi de 1893 comme applicable aux aliénés,

1. Conseil d'État, arrêt du 12 février 1897.

en ce qui touche l'acquisition ou à la perte de leur domicile de secours.

Toutefois, une chose est certaine : le titre II de la loi du 15 juillet 1893 ne réglemente en rien le domicile de secours en Algérie : elle n'a pas été rendue applicable à cette colonie. Les règles du décret-loi de vendémiaire continuent à y recevoir leur application intégrale. Le Conseil d'État a consacré cette idée par un arrêt du 6 décembre 1895, concernant la commune de Batna. La même solution s'impose pour nos autres colonies.

Nous touchons à un point douteux : bien que promulguée dans toute la France, la loi de 1893 est-elle applicable à la Ville de Paris ?... En fait, elle n'y reçoit aucune application. En droit, on prétend qu'elle ne peut pas y être appliquée, parce que la réglementation spéciale des services d'assistance par la loi du 10 janvier 1849 est incompatible avec les dispositions de la loi sur l'assistance médicale gratuite. Or la loi du 10 janvier 1849 est toujours en vigueur.

Souhaitons que les incertitudes qui règnent à ce sujet ne soient pas de longue durée et que bientôt disparaissent, complètement, les règles surannées de vendémiaire.

SECTION II

Avec la loi du 15 juillet 1893, le domicile de secours s'acquiert :

1° Par la résidence ;

2° Par la filiation ;

3° Par le mariage ;

4° Et très subsidiairement, par la naissance.

A. — *Par la résidence.* — Pour être acquisitive du domicile de secours, la résidence habituelle dans une commune doit être d'un an, postérieurement à la majorité ou à l'émancipation. Nous pouvons envisager cette résidence à deux points de vue : quant à sa durée et quant à sa nature.

La loi de 1893 fixe à une année la durée du temps nécessaire à l'acquisition du domicile de secours. Le délai d'un an se trouvait, déjà, dans la loi de l'an II. Pourquoi a-t-il été maintenu ?

Le projet de loi du gouvernement était contraire à ce délai, il aurait voulu le porter à deux ans.

Une enquête fut faite en 1872 auprès des conseils généraux pour connaître leur avis. Quatorze demandèrent à ce que le délai nécessaire pour l'acquisition du domicile de secours fût maintenu à un an ; huit le portèrent à deux ans (délai adopté par la législation allemande), deux à quatre ans, un à cinq ans (celui du Doubs, délai adopté par la législation belge), cinq enfin l'abaissèrent à six mois, tous les autres conseils généraux éludèrent la question.

Devant cette indifférence presque totale, la Commission de la Chambre des députés pensa qu'il n'y avait pas lieu de toucher à la disposition du décret-loi de

vendémiaire et le délai d'un an est passé dans le texte définitif de la loi.

Ce délai ne court utilement que postérieurement à la majorité ou à l'émancipation et, ajoute l'article 6, la résidence qui en est l'objet doit être *habituelle*.

Qu'entend le législateur par lieu de résidence habituelle acquisitive du domicile de secours ?

Ce lieu n'est pas forcément celui du domicile civil, mais le plus souvent il y a confusion : le lieu du domicile de secours acquis par résidence habituelle d'un an est celui du domicile civil. Pour qu'elle soit habituelle, la loi exige que ce soit une résidence de fait, impliquant un caractère de fixité ; tout revient à une question d'espèce, à résoudre dans chaque cas particulier, en tenant compte des circonstances. M. Campagnolle dit très bien : « Cette résidence habituelle doit s'entendre d'une résidence réelle qui, soumettant virtuellement le domicilié aux charges locales, l'affilie en retour à la famille communale. C'est une espèce de bénéfice analogue à celui de l'affouage, qui s'acquiert simplement par une année d'habitation dans la commune. »

Il s'ensuit qu'un militaire en garnison ne peut acquérir de domicile de secours dans la ville où il se trouve ; il est là pour les besoins du service et ne contribue point aux charges locales, sa résidence n'est que fortuite.

Ce manque de fixité qui empêche la résidence d'être

habituelle, fait aussi que la résidence n'est pas *volontaire*, autre caractère de la résidence acquisitive du domicile de secours.

Pour que la résidence soit volontaire, il faut qu'aucun événement ne vienne diminuer la liberté de choix de séjour, comme le traitement d'un malade dans un établissement hospitalier, situé en dehors de son lieu habituel de résidence. Le délai d'un an ne commence à courir que du jour où le traitement a pris fin : « Le séjour du condamné dans une prison, du malade dans un hôpital, de l'aliéné dans un asile ou dans une famille où il est en garde, ne peut constituer le droit au domicile de secours. De même, ni le militaire, ni le marin ne peuvent acquérir le domicile de secours, pendant la durée de leur présence sous les drapeaux, leurs diverses garnisons leur étant assignées par l'autorité compétente. Telle est aussi la condition des militaires attachés aux bureaux et aux services administratifs. Ils sont en effet soumis, comme les autres militaires, à la mobilisation. Il en est de même des douaniers, des gardes-chiourmes et des cantinières-vivandières qui sont commissionnées et qui figurent sur les contrôles des corps de troupe. On doit décider pareillement à l'égard des gardes forestiers qui peuvent être mobilisés. Tous ces individus conservent le domicile de secours qu'ils avaient avant leur rentrée au service. »

Que penser des fonctionnaires ? Ils ne choisissent

peut-être pas toujours librement leur résidence, mais il serait quand même excessif de leur étendre cette incapacité d'acquérir ; au même titre que les autres citoyens, ils participent aux charges locales et font partie de la famille communale (1).

Le principe de la résidence volontaire admis, les enfants mineurs ne peuvent acquérir un domicile de secours en dehors de celui de leurs parents ; la femme mariée ne peut acquérir un domicile distinct de celui de son mari.

Nous savons que la résidence habituelle d'un an ne commence à courir utilement que postérieurement à la majorité ou à l'émancipation. Mais il n'est plus nécessaire, pour faire courir ce délai, d'une inscription au greffe de la mairie, exigée par la loi de vendémiaire (article 5). Aucune formalité précise n'est demandée pour justifier d'une résidence qui peut être établie par toutes sortes de preuves, voire même par la notoriété publique.

Avec la loi de l'an II, le fait de louer à autrui ses services constituait, dans les idées du temps, une sorte de renonciation aux droits de citoyen et pour ce motif « les domestiques étaient astreints à deux ans de séjour dans une commune, afin de pouvoir y acquérir le domicile de secours » (2).

1. Campagnolle, *Commentaire de la loi sur l'Assistance médicale gratuite* (1894).

2. Élie de Biran, *Principes de l'Assistance publique en France*.

Par contre, grâce à un séjour de six mois seulement, les époux pouvaient acquérir le domicile de secours dans la commune où ils s'étaient mariés.

Aujourd'hui, ces dispositions exceptionnelles ont disparu ; l'article 6 de la loi du 14 juillet 1893 établit l'égalité de tous les citoyens au regard de l'assistance médicale gratuite, en exigeant pour chacun d'eux la résidence d'un an.

B. — *Filiation*. — Avec la loi de 1893, une règle nouvelle remplace la disposition admise par le décret de l'an II ; le domicile de secours du mineur ne se trouve plus au lieu du « domicile habituel » de la mère : il s'acquiert par la filiation. L'enfant a le domicile de secours de son père ; si la mère a survécu au père, il a celui de sa mère.

En cas de reconnaissance d'un enfant naturel par la mère, l'enfant a le domicile de secours de la mère.

En cas de séparation de corps ou de divorce, l'enfant légitime a le domicile de secours de l'époux qui a le soin de son éducation.

A ce propos, une question se présente : quel est le domicile de secours de l'enfant posthume ? Faut-il lui appliquer la règle admise par l'hypothèse où la mère a survécu au père ? M. Campagnolle prétend que l'enfant dont s'agit doit avoir le domicile de secours de son père, en vertu de l'adage : *Infans conceptus...* Cette solution est-elle acceptable ? — Non.

Rien dans le texte ne permet d'arriver à une interprétation aussi gratuite ; et puis, quel avantage y a-t-il pour l'enfant à posséder plutôt le domicile du père que le domicile de la mère ? Et, en définitive, ne perdons pas de vue l'intention du législateur qui a eu un but bien précis : mettre de l'unité en cette matière, en accordant un seul domicile de secours aux membres d'une même famille.

De nombreuses hypothèses se présentent à l'occasion du domicile de secours acquis par la filiation.

Quid du mineur mis en tutelle ?

Il n'a pas le domicile de secours dans la commune habitée par son tuteur ; aucune disposition de la loi de 1893 ne permet de tirer pareille conséquence. Son père et sa mère morts, il conserve le domicile de secours qu'il avait lors du décès du dernier survivant, jusqu'au jour où il pourra en acquérir un par lui-même, soit à partir de son émancipation, soit à partir de sa majorité.

Que décider en cas de déchéance des droits de la puissance paternelle ?

Nous croyons qu'il est logique d'admettre que cette déchéance n'a aucune influence sur la détermination du domicile de secours ; il faut cependant faire abstraction du cas où l'enfant est confié à un service d'enfants moralement abandonnés ; ce service est celui des enfants assistés du département et, dans ce dé-

partement, se trouve le domicile de secours du mineur en danger moral.

Envisageons le cas de l'enfant dont la mère est remariée.

L'enfant, comme la mère, a le domicile du second mari. Si la mère vient à décéder, l'enfant conserve le domicile du second mari jusqu'à l'acquisition d'un nouveau par mariage ou résidence.

Que penser des enfants d'un premier lit dont le père, après avoir convolé en secondes noces, vient à décéder ?

Après sa mort, sa veuve, ses enfants du premier ou du second lit, conservent son dernier domicile, mais alors que sa veuve et ses enfants du second lit peuvent acquérir un nouveau domicile, les enfants du premier lit gardent, en tant qu'orphelins, leur premier domicile. Entre ceux-ci et la veuve de leur père n'existe aucun lien d'affinité.

Si, à son tour, une veuve se remarie, tout en étant mère d'enfants issus d'un premier mariage à sa mort, ces enfants conservent le dernier domicile de secours de leur mère, qui est celui du second mari.

Le bon sens seul doit présider à la solution de toutes ces hypothèses.

— Et les enfants naturels ?

L'enfant reconnu par le père a le domicile de secours du père ; reconnu par la mère, il a le domicile de se-

cours de la mère. L'enfant naturel reconnu d'une femme qui se remarie et qui meurt après son mariage, a le domicile de secours du mari de la mère, au moment du décès.

Et les enfants naturels non reconnus ?

Par dérogation à la règle ordinaire, ils ont un domicile de secours « personnel », c'est-à-dire qu'ils acquièrent le domicile de secours par eux-mêmes et non par les autres, suivant la distinction de la loi anglaise (1). Reconnus ni par le père, ni par la mère, et n'appartenant pas au service des enfants assistés, ils ont leur domicile de secours dans la commune où ils sont nés. Ils le conservent jusqu'au jour où, majeurs ou émancipés, ils en acquièrent un autre par une résidence habituelle d'un an dans un nouvel endroit.

C. — *Mariage*. — Le désir d'unifier la législation du domicile de secours, pour les membres d'une même famille, a été la raison déterminante qui a fait admettre, au législateur, que la femme, au jour de son mariage, acquerrait le domicile de secours de son

1. A propos du domicile de secours, la loi anglaise fait une distinction; ainsi une femme acquiert, par le mariage, le domicile de secours de son mari, c'est « l'original settlement »; d'un autre côté, un séjour dans une paroisse pendant trois ans et dans des conditions voulues, donne à quiconque le domicile de secours dans cette paroisse : c'est le « derivative settlement ».

mari, serait-elle mineure à l'époque de la célébration du mariage.

La femme acquiert ce domicile le jour de son mariage, *ipso facto*, sans qu'il soit besoin de six mois de résidence, dans la commune où le mariage a été contracté (décret-loi du 24 vendémiaire an II).

Cette règle a une portée générale ; la mineure, enfant assistée, prend par le mariage le domicile de secours de son mari ; d'ailleurs le fait de se marier lui enlève sa qualité d'enfant assistée.

Si nous envisageons la situation de deux personnes mariées qui, pour un motif quelconque, n'habitent pas ensemble, le fait d'absence de cohabitation n'a aucun effet sur le domicile dont nous parlons, qui reste toujours celui du mari. Il est bon d'observer que ce domicile n'est pas forcément le même que celui du jour de son mariage. Le mari, partant la femme, peuvent avoir acquis, depuis cette époque, un autre domicile de secours.

Allons plus loin. Le mariage est dissous, soit par la mort du mari, soit par le divorce, soit par un jugement de séparation de corps ; la femme conserve alors le domicile de secours antérieur à la dissolution du mariage ou au jugement de séparation de corps.

Remarquons qu'elle ne conserve pas ce domicile indéfiniment ; du jour où, d'elle-même, elle en aura acquis un autre par un libre séjour dans un lieu, les

règles dont nous venons de parler n'auront plus de raison d'être. C'est appliquer à la femme le principe appliqué aux enfants qui ne conservent le domicile de secours de leurs parents que jusqu'à l'acquisition d'un autre domicile.

D. — *Lieu de naissance.* — Qu'advient-il pour les cas non prévus par l'article 6 de la loi du 15 juillet 1893 ?

Le lieu de naissance seul détermine le domicile de secours. D'après le décret-loi de l'an II, le lieu de naissance déterminait, en principe, le domicile. Maintenant, il n'intervient plus qu'à titre tout à fait exceptionnel.

La loi dit que le domicile de secours sera le lieu de naissance « jusqu'à la majorité ou l'émancipation ». Si l'on s'en tenait au sens rigoureux des mots, les individus qui auraient à invoquer le bénéfice de cet article, ne posséderaient pas de domicile de secours dans l'année qui suit la majorité ou l'émancipation, puisque le délai d'un an est nécessaire pour acquérir un nouveau domicile. En réalité, ils conservent le domicile de leur naissance et ce point a été précisé par la circulaire interprétative du 18 mai 1894 : « A titre d'exemple, pour l'application du dernier paragraphe, on peut citer l'enfant naturel que ni le père, ni la mère, n'auraient reconnu et qui n'appartiendrait pas au service des enfants assistés (voir article 9) ;

cet enfant a son domicile de secours dans la commune où il est né. Il conserve ce domicile jusqu'au jour où, étant majeur ou émancipé, il en aura acquis un autre par une résidence habituelle d'un an. »

CHAPITRE VII

Comment se perd le domicile de secours ?

1° Absence ininterrompue d'un an : ses caractères ;

2° Acquisition d'un nouveau domicile.

A défaut de domicile communal, l'assistance médicale incombe au département. Quand le malade n'a ni domicile de secours communal, ni domicile de secours départemental, l'assistance incombe à l'État.

L'acquisition et la perte du domicile de secours communal et du domicile de secours départemental sont régies par les mêmes principes.

L'État ne doit assistance qu'aux indigents malades de la loi du 15 juillet 1893. Triple restriction.

Quid des étrangers ?

1

Comment se perd le domicile de secours ? L'article 7 répond :

1° Par *une absence ininterrompue d'une année*, postérieurement à la majorité ou à l'émancipation ;

2° Par *l'acquisition d'un autre domicile de secours*.

Quand l'absence est occasionnée par des circonstances excluant toute liberté de choix de séjour ou par un traitement dans un établissement hospitalier, situé en dehors du lieu habituel de résidence du ma-

lade, le délai d'un an ne commence à courir que du jour où les circonstances n'existent plus.

Avec la loi de 1893, les dépenses d'assistance ont un caractère obligatoire pour la commune ou le département ; la détermination du domicile de secours entraîne donc pour ces collectivités des charges auxquelles elles doivent se soumettre. Or, il peut arriver que, depuis longtemps, un assisté ait abandonné son domicile d'origine et acquis ailleurs les droits à l'assistance. Il serait excessif de toujours reporter, sur la communauté première débitrice, les conséquences financières qui résultaient de l'établissement du premier domicile de secours.

L'article 7 a pour but de préciser les cas dans lesquels la commune, ou le département, cesse d'être tenu de la dépense d'assistance médicale obligatoire. Le domicile de secours se perd : 1° pour une absence ininterrompue d'un an, postérieurement à la majorité ou à l'émancipation ; 2° pour l'acquisition d'un autre domicile de secours.

1° Quels sont les caractères que doit avoir *l'absence* ?

Elle doit être :

α) *Ininterrompue*, c'est-à-dire que les absences rapprochées, à des intervalles très courts, et dont la durée totale excéderait une année, ne suffiraient pas pour faire perdre le domicile de secours. Le législateur suppose que l'assisté conserve, malgré tout, l'es-

prit de retour, qui suffit pour ne pas lui faire perdre ses droits à l'assistance.

β) *Volontaire.* — Le délai d'un an ne court pas si l'absence est occasionnée par des circonstances excluant toute liberté de choix de séjour, ou par un traitement dans un établissement hospitalier, situé en dehors du lieu habituel de résidence du malade : séjour du condamné dans une prison, du malade dans un hôpital, de l'aliéné dans un asile, comme nous l'avons déjà vu quand nous avons étudié le côté volontaire de la résidence.

γ) *D'une durée d'un an.* — Sous l'empire de la loi de vendémiaire, il fallait qu'un nouveau domicile fût acquis pour que l'ancien n'existât plus. Avec la loi de 1893, il n'est pas nécessaire qu'à l'absence, entraînant perte de domicile, ait correspondu une résidence acquisitive de domicile. Ainsi, un individu a quitté la commune de X..., il reste éloigné de cette commune plus d'une année, séjournant trois mois par-ci, six mois par-là. Son domicile de secours est irrévocablement perdu dans la commune de X... et il n'a acquis nulle part ailleurs un autre domicile.

Nous verrons, avec l'article 8, que cet individu peut avoir acquis un domicile de secours départemental, sinon que son assistance incombe à l'État.

δ) *Postérieure à la majorité ou à l'émancipation.* — En principe, jusqu'à cette époque, le domicile de secours des enfants est celui des parents : le mineur

n'est pas libre d'acquérir un domicile ou de perdre celui qu'il a. Exception est faite pour la mineure émancipée par le mariage et qui acquiert, par là même, le domicile de secours de son mari.

2° Quant à l'acquisition d'un autre domicile, elle libère la première communauté débitrice que possédait le malade privé de ressources ; l'assistance médicale ne peut être due que par une seule collectivité. Le décret de vendémiaire avait reconnu ceci dans son article 11 : « Nul ne pourra exercer en même temps, dans deux communes, le droit de domicile de secours. »

La jurisprudence du Conseil d'État a consacré cette idée (arrêt du 9 mars 1870).

L'article 8 de la loi du 15 juillet 1893 dit : à défaut de domicile de secours communal, l'assistance médicale incombe au *département* dans lequel le malade, privé de ressources, aura acquis son domicile de secours.

Lorsque le malade n'a ni domicile de secours communal, ni domicile de secours départemental, l'assistance médicale incombe à *l'État*.

En principe, conformément à l'article 6, l'assistance incombe à la commune où se trouve le domicile de secours du malade privé de ressources. C'est l'application d'une règle séculaire qui a toujours prévalu en France ; nous l'avons trouvée dans les édits et

ordonnances du temps de Charlemagne : « Que chaque cité nourrisse ses pauvres. »

Le Conseil supérieur de l'Assistance publique a reconnu la justesse de cette idée : « Les communes, à défaut de la famille, doivent l'assistance aux nécessiteux indigents qui y ont leur domicile de secours. »

De même, le Congrès International a dit, avec toute son autorité : « L'assistance médicale est due, à défaut de la famille, par l'unité administrative la plus petite, commune ou paroisse. »

Mais si nous comparons les articles 6 et 7, nous voyons que le domicile de secours peut être perdu dans une commune, sans qu'un nouveau domicile ait été acquis dans une autre. Il peut donc y avoir des individus sans résidence communale fixe ; or c'est pour eux surtout que l'assistance est nécessaire. A qui, dans ce cas, incombe l'assistance ?

L'article 8 répond : au département.

Si le malade n'a ni domicile de secours communal, ni domicile de secours départemental, il tombe à la charge de l'État.

La création du domicile départemental est une excellente mesure ; le fait de changer de commune sans changer de département est plus fréquent qu'on ne serait porté à le croire : les résultats statistiques en font foi.

Les règles qui régissent l'acquisition ou la perte du domicile de secours communal, s'appliquent éga-

lement à l'acquisition ou à la perte du domicile de secours départemental : la résidence d'*un an* suffit. Ceci ressort nettement de la discussion au Sénat du 11 juillet 1893 : « Il est bien entendu, dit M. Séblin, que le domicile départemental s'applique à l'individu qui, sans résider pendant une année dans la même commune, a néanmoins habité pendant un an le même département. » (Assentiment au banc de la Commission.)

Le législateur de 1893 a-t-il voulu créer un domicile de secours national? — Non, l'exposé des motifs le dit d'une façon formelle : « A côté du domicile de secours communal, il y a le domicile de secours départemental, dont l'acquisition et la perte sont régies par les mêmes principes. » Le domicile national n'est nullement mis en cause.

D'autre part, pour obtenir les secours de *l'État* auxquels il a droit, l'indigent n'a pas besoin de justifier qu'il a résidé un an en France ; *aucune condition* n'a été mise à l'acquisition de ce domicile de secours national : ce devoir appartient à l'État par voie de conséquence. Seuls, les deux domiciles dont nous venons de parler reçoivent application des mêmes principes. Le titre II de la loi les place à côté l'un de l'autre dans l'article 8, leur attribuant les mêmes règles d'acquisition ou de perte ; les explications fournies au Sénat par M. Th. Roussel, rapporteur, et par M. Monod, commissaire du gouvernement, ne per-

mettent pas d'en douter un seul instant. Par conséquent, l'individu qui, sans résider pendant un an dans la même commune, aura résidé pendant un an dans le même département, aura le domicile de secours départemental. Par contre si, pendant une année, il reste absent de ce département, le domicile de secours départemental sera perdu.

Faute de domicile communal ou de domicile départemental, l'assistance de l'indigent incombe à l'État. Comme nous l'avons dit tout à l'heure, il ne s'agit pas ici de domicile national ; la seule condition exigée pour l'acquérir est d'être « Français, malade, privé de ressources », suivant les conditions prévues par l'article 1^{er}.

Mais, point important, ce n'est *qu'aux indigents de l'assistance médicale gratuite* que l'État doit son assistance. Ainsi, les aliénés ne peuvent pas invoquer le bénéfice de l'article 8. Le Conseil d'État s'est prononcé en ce sens.

Par quatre décisions successives, le ministre de l'Intérieur avait fixé les sommes que l'État devait rembourser au département de la Seine pour frais d'entretien, dans ses asiles, d'aliénés indigents, sans domicile de secours. Au nom du département, le préfet de la Seine déféra au Conseil d'État les décisions du ministre de l'Intérieur et le Conseil d'État rejeta les réclamations du département de la Seine en concluant, en l'espèce, à l'inapplicabilité de la loi sur l'as-

sistance médicale : « Considérant, d'une part, qu'aucune des dispositions des lois du 24 vendémiaire an II et du 30 juin 1838 n'a imposé à l'État l'obligation de payer les frais d'entretien des aliénés indigents sans domicile de secours ; que les allocations accordées par l'État au département, pour ce service, ont toujours eu le caractère de subventions à titre gracieux ;

« Considérant, d'autre part, que si, aux termes de l'article 8 de la loi du 15 juillet 1893, à défaut de domicile de secours communal ou départemental, l'assistance des indigents malades incombe à l'État, cette loi, exclusivement relative à l'assistance médicale, n'est applicable aux aliénés que dans celles de ses dispositions qui concernent l'acquisition et la perte du domicile de secours, et n'a pas modifié les lois qui régissaient antérieurement la répartition des dépenses d'entretien des aliénés ; que, dès lors, les requêtes du département doivent être rejetées, etc... (1). »

On peut s'étonner de cette décision qui contredit formellement la théorie du Conseil d'État tendant à faire appliquer à toute catégorie d'indigents l'ensemble des dispositions du titre II de la loi du 15 juillet 1893.

Pour les malades qui n'ont ni domicile de secours communal, ni domicile de secours départemental, la mise à la charge de l'État de leurs dépenses comporte une triple restriction :

1. *Gazette des Tribunaux* du 9 juillet 1898.

1° Dans les communes où il existe un hôpital, les individus privés de ressources, qui tombent malades sur le territoire de la commune, doivent être admis dans l'établissement hospitalier sans condition de domicile de secours, c'est-à-dire sans possibilité de recours éventuel, alors même qu'ils sont étrangers à la commune. Les frais de traitement sont intégralement à la charge de l'hôpital.

2° Supposons que l'assisté a dû être hospitalisé dans une commune autre que celle où il est tombé malade ; la maladie a été contractée dans une commune, mais l'hospitalisation n'est devenue nécessaire que dans une autre commune. Jusqu'au dixième jour inclus, les frais de traitement incombent à la commune où l'assisté est tombé malade ; à partir du dixième jour, ils peuvent être mis à la charge de l'État, si l'assisté n'a ni domicile de secours communal, ni domicile de secours départemental.

3° L'assisté est tombé malade dans une commune, pourvue ou non d'hôpital, et a été soigné sans qu'il ait été nécessaire de l'hospitaliser ; même solution : l'assistance locale ne supportera les dépenses du traitement que pendant les dix premiers jours ; le surplus incombera à l'État dans les conditions énoncées à l'article 23 de la loi du 15 juillet 1893 (1). Le recours est formé par le préfet.

1. Circulaire du ministre de l'Intérieur (17 août 1895).

Cette solution est juste. En général, les communes qui n'ont pas d'hôpital sont des communes rurales, pauvres et peu peuplées. Une obligation d'assistance prolongée jetterait le désordre dans leurs finances plutôt maigres.

Quelle est, au regard de l'assistance médicale gratuite, la situation des *étrangers* ?

La résidence, en France, ne peut faire acquérir à un étranger, le domicile de secours, même si cet étranger a obtenu la permission de séjourner en France, s'il y a possédé un établissement, payé une patente, ou supporté sa part des dépenses communales. Pour bénéficier des avantages de la loi de 1893, la qualité de Français est indispensable.

Quand un étranger tombe malade dans une ville pourvue d'hôpital, aucune distinction n'est faite entre lui et un Français ; au même titre que le Français, il bénéficie de la loi du 10 août 1851 qui dit, dans son article 1^{er} : « Lorsqu'un individu, privé de ressources, tombe malade dans une commune, aucune condition de domicile ne peut être exigée pour son admission dans l'hôpital existant dans la commune. » Une seule condition est demandée : qu'il y ait un traité d'assistance réciproque avec sa nation d'origine.

Entre parenthèses, ceci est tout à l'avantage des pays voisins ; alors que dans notre pays séjournent plus d'un million d'étrangers, nous avons à peu près chez eux un demi-million de nationaux.

La chose est différente pour les étrangers dont l'assistance retombe sur les communes ; ne possédant pas d'établissement particulier, la commune devra faire face à la dépense avec les ressources des contribuables. Aussi les étrangers qu'elle soignera seront-ils assimilés aux Français sans domicile de secours. A l'État reviendront, en définitive, les frais de leur traitement.

Quand il n'existera aucun contrat d'assistance, les étrangers recevront, malgré tout, les soins dont ils auront besoin. Devant la maladie, les nationalités disparaissent et la France, surtout, se doit de rester fidèle à ses traditions. En cette occurrence, l'assistance est sans sanction légale ; elle est l'accomplissement d'un simple devoir moral.

.

En terminant, rappelons un cas cité par M. Joseph Brisson, dans la séance de la Chambre du 23 janvier 1906, cas regrettable, en même temps que curieux, de logique administrative (chapitre du remboursement des frais d'assistance occasionnés par des individus sans domicile de secours, autres que ceux bénéficiant de la loi du 15 juillet 1893) (1).

Un nomade, absolument idiot, avait été recueilli par un particulier. Le maire de la commune veut le faire transporter à l'hôpital de rattachement ; mais

1. *Revue des Établissements de Bienfaisance et d'Assistance* (1906).

la loi de 1893 n'est pas applicable. Spéciale, aux malades atteints d'affections curables, la commission administrative de l'hôpital oppose une fin de non recevoir.

On songe à la loi de 1838 ; le préfet répond à son tour que cette loi, non plus, ne s'applique pas ; la gendarmerie a fait une enquête et cet idiot n'est nullement dangereux.

Après dix-huit jours de discussion, l'idiot est mis en voiture et transporté dans l'hôpital du chef-lieu de canton, là où, malgré tout, il aurait dû être recueilli, si l'administration ne s'était pas servie d'un scrupule exagéré de légalité.

Grâce à la loi du 14 juillet 1905, pareille bizarrerie ne peut plus se produire.

QUATRIÈME PARTIE

LOI DU 14 JUILLET 1905

CHAPITRE VIII

Évolution de l'idée d'assistance. — Les vieillards, les infirmes et les incurables et la loi du 14 juillet 1905. — L'assistance obligatoire.

Origine de la loi de 1905. — Vote d'une résolution de la Chambre des députés du 27 décembre 1895. — Article 43 de la loi des finances du 27 mars 1897. — Article 61 de la loi des finances du 30 mars 1902.

Nécessité d'une organisation d'assistance obligatoire : proposition de loi du 12 juin 1902 à la Chambre des députés.

Nous avons vu que la loi du 15 juillet 1893 avait pour unique objet l'assistance des malades. Depuis, l'idée d'assistance a pris de l'ampleur, ses caractères se sont développés. Le législateur a pensé que s'il fallait secourir ceux qui se trouvaient, temporairement, dans l'impossibilité physique de pourvoir aux nécessités de la vie, il était juste aussi de venir en aide à ceux qui, définitivement, étaient condamnés à ne plus

pouvoir demander au travail leurs moyens d'existence : *les vieillards, les infirmes, les incurabl s.*

La loi du 14 juillet 1905 sur les vieillards, infirmes et incurables a créé un véritable droit à l'assistance, pour ceux qui se trouvent dans les conditions qu'elle prévoit. Elle repose sur cette idée fondamentale que, pour eux, l'assistance est non un simple bienfait de la collectivité, mais l'acquittement d'une obligation positive. Celui qui réclame cette assistance, en justifiant des conditions légales, est armé d'un droit véritable, dont l'exercice doit lui être garanti ; ce n'est plus à la charité qu'il fait appel, c'est à la justice, car tout homme qui ne peut subsister par son travail, doit subsister par la société.

En admettant le principe de l'assistance obligatoire, cette loi a été considérée par ses auteurs comme le couronnement de l'édifice législatif relatif à l'assistance (1). Quelle est son origine ?

L'origine législative de la loi de 1905 se trouve dans une résolution votée par la Chambre le 27 décembre 1895, au cours de la discussion du budget, résolution qui portait : « La Chambre, résolue à organiser dans le plus bref délai possible, l'assistance des infirmes et des vieillards indigents par la contribution des communes, des départements et de l'État,

1. Discours de M. Monod à la Chambre, séance du 4 juin 1905 (*J. O.*, p. 1841), et au Sénat, séance du 6 juillet 1905 (*J. O.*, p. 1151).

prend acte de la promesse faite par le gouvernement de proposer, dans le budget de 1897, les crédits nécessaires pour jeter les premières bases de cette organisation. »

Se conformant à ce vote, le gouvernement inscrivit au budget de 1897 un crédit de 600.000 francs et le Parlement vota l'article 43 de la loi des finances du 27 mars 1897, article ainsi conçu : « A partir du 1^{er} janvier 1897, l'État contribuera, sous les conditions de la loi sur l'assistance médicale et conformément aux barèmes A et B de cette loi, au paiement de toute pension annuelle d'au moins 90 francs et de 200 francs au plus, constituée par les départements et les communes, d'accord avec les conseils généraux, en faveur de toute personne de nationalité française privée de ressources, incapable de subvenir par son travail aux nécessités de l'existence et, soit âgée de plus de 70 ans, soit atteinte d'une infirmité ou d'une maladie reconnue incurable, sans que le nombre des pensions auxquelles devra contribuer l'État, puisse dépasser, par département, 2 pour 1000 de la population, et sans que cette contribution, pour chaque pension, puisse être supérieure à 50 francs. Cette pension annuelle sera toujours révocable. »

Cette disposition donna des résultats pratiques, insignifiants; elle fut améliorée par l'article 61 de la loi de finances du 30 mars 1902, qui abaissa le mi-

nimum de la pension et éleva, d'un autre côté, le maximum de la subvention de l'État, tout en diminuant la part distributive de la commune et augmentant celle de l'État.

Voici ce que décidait la nouvelle disposition :
« L'État participera aux pensions prévues par l'article 43 de la loi du 27 mars 1897, constituées par les départements et les communes, d'accord avec les conseils généraux, au profit des personnes de nationalité française, privées de ressources, incapables de subvenir par leur travail aux nécessités de l'existence et, soit âgées de plus de 70 ans, soit atteintes d'une infirmité ou d'une maladie incurable dans les conditions de la loi sur l'assistance médicale et conformément aux barèmes A et B de cette loi, avec cette modification que la part des communes, telle qu'elle résulte du barème A, soit diminuée de 10 % et celle de l'État augmentée d'une somme égale. Néanmoins la part de l'État ne dépassera pas 70 francs par pension et le total de la subvention de l'État sera fixé, chaque année, par la loi de finances. L'État ne pourra subventionner, par département, un nombre supérieur à deux millièmes de la population. La pension ne pourra être supérieure à 200 francs, ni inférieure à 50. Cette pension annuelle sera toujours révocable. »

Ces mesures donnèrent, à leur tour, des résultats à peu près négligeables. Le nombre des départements

qui constituèrent des pensions n'était que de 14 en 1897 et de 52 en 1901. Les crédits inscrits au budget du ministère de l'Intérieur, pour faire face aux subventions de l'État, n'ont jamais été entièrement employés ; la part contributive de l'État a été de 13.041 fr. 94 en 1897, de 131.561 fr. 58 en 1901, et de 273.181 fr. 47 en 1902.

L'insuffisance des moyens mis en œuvre pour l'assistance des vieillards et des infirmes était manifeste ; à l'état très rudimentaire dans les villes, cette assistance était nulle, ou peu s'en fallait, dans les campagnes. M. Hermann-Sabran, président du Conseil général des hospices de Lyon, disait : « Sur presque tous les points de la France, nous avons, messieurs, le douloureux spectacle de vieillards qui ne sont pas recueillis et d'incurables qui souffrent et sont exposés à mourir, sans recevoir la moindre assistance. »

Il importait de remédier à une pareille situation. Le législateur chercha des mesures plus efficaces, en s'appuyant sur la nécessité d'organiser l'assistance, pour réprimer la mendicité et le vagabondage : « C'est par une organisation méthodique de secours à la vieillesse et à l'infirmité qu'il est possible de sélectionner et de désencombrer, autrement que par l'arrestation sur la voie publique, l'armée des mendiants d'habitude ou d'occasion (1). »

1. Rapport de M. Strauss du 23 février 1904 (*J. O.*, p. 42 et 43).

On voyait également, dans l'organisation de l'assistance, un moyen d'enrayer l'exode rural et un moyen de favoriser le retour des travailleurs dans les campagnes. Si l'ouvrier des champs est attiré vers les villes, c'est non seulement par l'espoir de salaires plus élevés, d'une vie plus agréable, mais aussi par l'espérance d'un avenir meilleur, par la perspective d'y trouver, sur ses vieux jours, en cas d'indigence, une existence assurée et paisible. Du jour où il saura que la société veille sur lui jusque dans le dernier de nos villages, qu'au moment où il ne pourra plus travailler, il sera secouru, alors il abandonnera beaucoup plus difficilement son pays natal.

L'assistance obligatoire s'imposait donc par l'institution généralisée des pensions de vieillesse et d'invalidité.

Les deux propositions qui ont donné naissance à la loi actuelle sont celles de MM. Émile Rey et Lachière et celle de M. Bienvenu-Martin ; elles ont été présentées à la Chambre, la première le 22 février 1895, la seconde le 23 juin 1902.

La proposition de MM. Émile Rey et Lachière fit l'objet d'un rapport remarquable de M. Fleury-Ravarin, mais la législature se termina sans que ce rapport vînt en discussion : la proposition devint caduque.

Reprise le 3 février 1899, M. Bienvenu-Martin fit à son sujet un rapport très étudié, admettant la plu-

part des dispositions de M. Fleury-Ravarin. Comme sous la précédente législature, la Chambre ne put encore en délibérer et, pour la seconde fois, le rapport fut frappé de caducité.

Présenté de nouveau le 12 juin 1902, il fut déposé à la Chambre le 23 juin, sous la forme de proposition de loi, par M. Bienvenu-Martin et plusieurs de ses collègues. Il y a lieu de faire observer que la Chambre des députés, se prononçant sur l'ensemble de la proposition, lui donna le 15 juin 1903 son approbation par un vote unanime, à la demande de M. Combes, président du Conseil.

CHAPITRE IX

a) Remarque sur l'article 1^{er}, § 1^{er} de la loi du 14 juillet 1905. Analyse de cet article.

Pourquoi a-t-on fixé à 70 ans l'âge d'admission à l'assistance ? Que doit-on entendre par infirmité ou maladie incurable ?

L'assistance est donnée par la commune où l'assisté a son domicile de secours. Pourquoi l'assistance communale s'impose-t-elle ?

b) Comment s'acquiert le *domicile de secours* ? Par une résidence habituelle, volontaire, d'une durée de cinq ans.

Comparaison critique entre les lois de 1893 et de 1905. Leurs différences. A partir de 65 ans, consolidation du domicile de secours. Ce principe de consolidation touchait-il les vieillards ayant atteint 65 ans avant le 1^{er} janvier 1907 ? Jurisprudence du Conseil d'État.

c) Examen du cas particulier d'un malade assujetti à la loi du 15 juillet 1893, qui devient incurable et tombe sous le coup de la loi du 14 juillet 1905. Les veuves, les membres de congrégations religieuses.

SECTION I

Dans la rédaction des termes de la loi sur l'assistance, adoptée par la Chambre des députés, l'article 1^{er}, § 1^{er} portait : « Tout Français, privé de ressources, soit âgé de 70 ans, soit atteint d'une infirmité ou d'une maladie incurable, et qui le rend incapable de pourvoir à sa subsistance par le travail, *a droit*, aux conditions et aux réserves ci-après, au service de la solidarité sociale, instituée sous forme d'assistance obligatoire par la présente loi. »

Or, le texte qui a été adopté par le Sénat dit :
« Tout Français, privé de ressources, incapable de subvenir par son travail aux nécessités de l'existence, et soit âgé de 70 ans, soit atteint d'une infirmité ou d'une maladie reconnue incurable, *reçoit*, aux conditions ci-après, l'assistance constituée par la présente loi.

« La différence saute aux yeux, écrit M. Puech, rapporteur. Pour la Chambre, l'âge de 70 ans suffisait pour créer le droit à l'assistance à la condition que le postulant justifîât être sans ressources. L'invalidité se présu^mait.

« D'après le texte du Sénat, au contraire, le septuagénaire demeure obligé de justifier de l'incapacité réelle où il est de subvenir à ses besoins par son travail. »

Au point de vue du principe, cette modification est importante. La Chambre disait : l'assisté « a droit à l'assistance ». Le Sénat dit : l'assisté « reçoit l'assistance ». La nuance est sensible.

Aux termes de l'article 1^{er} de la loi du 14 juillet 1905, tout Français, privé de ressources, incapable de subvenir par son travail aux nécessités de l'existence, et soit âgé de plus de 70 ans, soit atteint d'une infirmité ou d'une maladie reconnue incurable, reçoit à des conditions déterminées l'assistance instituée par la présente loi.

Pour jouir de ce bénéfice, la qualité de *Français* est indispensable ; comme par le passé, l'assistance des étrangers demeure facultative.

Pourquoi a-t-on fixé à *soixante-dix ans* l'âge d'admission à l'assistance ?... Sans compter que cet âge avait été adopté précédemment par le Conseil supérieur de l'Assistance publique, le législateur a songé aux dépenses que nécessiterait l'application de la loi ; il a voulu éviter les inconvénients d'ordre économique qui auraient pu se produire si l'âge avait été abaissé. Il y avait enfin un inconvénient d'ordre moral ; en donnant des secours trop tôt, on risquait d'affaiblir l'esprit d'épargne, le goût du travail. Dans son rapport, M. Bienvenu-Martin insiste sur ce point.

Comment sera constaté le caractère incurable de la maladie, donnant droit à l'assistance ?... Lors des débats à la Chambre, M. Auffray avait proposé de laisser à un règlement d'administration publique le soin de déterminer ce qu'il fallait entendre par infirmité ou maladie incurable. M. Bienvenu-Martin fit rejeter cet amendement, en faisant remarquer que c'était là « une question d'espèce » et qu'un règlement d'administration publique ne pouvait que déterminer dans quelles conditions une telle constatation aurait lieu (1).

1. Chambre des députés, séance du 27 mai 1903 (*J. O.*, 28 mai, p. 1786).

Aux yeux du rapporteur, « dans la plupart des cas, l'infirmité ou la maladie incurable sera de notoriété publique: il serait superflu alors d'exiger un certificat médical, qui occasionnerait une dépense sans utilité. Dans d'autres, où elle sera moins évidente, l'infirme ou l'incurable pourra produire un certificat délivré par un médecin de son choix, sauf au maire à faire contrôler ses attestations par tel autre médecin qu'il désignera. Et le conseil municipal statuera ensuite en toute liberté, sous réserve des recours organisés par la loi. »

Nous avons vu précédemment que le Sénat avait apporté une modification au texte primitif de la Chambre ; une condition indispensable à l'application de la loi, c'est l'incapacité de subvenir par son travail aux nécessités de l'existence : avant de faire appel au concours d'autrui, on doit montrer qu'on est dans l'impossibilité de remplir l'obligation au travail. La Chambre présumait qu'un vieillard de 70 ans ne pouvait pas subvenir aux besoins de la vie. Le Sénat a pensé, au contraire, que certains septuagénaires, surtout à la campagne, avaient encore suffisamment de forces pour travailler et vivre de leur labeur et, sous ce rapport, il a mis sur le même pied le vieillard et l'invalidé, en exigeant, pour les deux, la *preuve de leur incapacité*.

D'après l'article 2, l'assistance est donnée par la

commune où l'assisté a son domicile de secours ; à défaut de domicile de secours communal, par le département où l'assisté a son domicile de secours départemental ; à défaut de tout domicile de secours, par l'État.

En premier lieu, la commune doit l'assistance : c'est l'application constante du principe traditionnel que nous avons rencontré au cours de notre étude. Ici, l'assistance communale est naturelle ; il s'agit de discerner la véritable misère de celle qui est simulée ; pour bien s'en rendre compte, il est nécessaire que l'autorité responsable soit rapprochée de la personne assistée : le contrôle est plus facile et plus direct.

D'autre part, les infirmes et les incurables, une fois admis à l'assistance, restent souvent longtemps à la charge de la société ; or quand un secours est accordé, il est difficile de le faire cesser. Si ce secours ne correspond pas à un soulagement de misère véritable, la société est frustrée : elle est donc en droit de savoir où va son argent.

Le plus sûr moyen pour elle d'exercer ce droit est d'être intéressée à la distribution des fonds demandés aux contribuables, de prendre part à la désignation des bénéficiaires ; de cette façon, elle sera la première à se rendre compte s'il y a scandale, soit que les fonds aillent à ceux qui n'en ont nul besoin, soit qu'on les refuse à ceux qui sont réellement dans la gêne.

Si ce lien étroit, qui doit exister entre l'assisté et la collectivité débitrice, devient insuffisant, si les rapports deviennent plus lointains entre lui et la commune, *le département* est appelé à devenir débiteur de l'assistance ; mais si le malheureux manque d'attache avec le département donné, *l'État* est obligé à en prendre toute la charge, après que l'autorité centrale aura dit si l'assistance est nécessaire et de quelle manière elle doit être donnée.

SECTION II

Le domicile de secours communal ou départemental s'acquiert et se perd d'après les conditions prévues aux articles 6 et 7 de la loi du 15 juillet 1893.

Pour être acquisitive du domicile de secours, la *résidence* doit être *habituelle* et *volontaire* et avoir une *durée de cinq ans*, postérieurement à la majorité ou à l'émancipation. Nous n'avons pas à parler ici de domicile acquis par filiation ou mariage.

Est-il volontaire le séjour d'un malade reçu dans un hôpital au titre de la loi du 15 juillet 1893 ? Partant, a-t-il une influence pour la perte ou l'acquisition de son domicile de secours ?

Le malade hospitalisé conserve le domicile de secours qu'il avait avant son hospitalisation et par son séjour à l'hôpital il n'acquiert pas un nouveau domicile dans la commune où est situé cet établissement ;

cette solution est certaine pour les hôpitaux publics : mais pour les hôpitaux privés ?

Ils sont en dehors de la hiérarchie administrative ; les personnes qui s'y trouvent sont dans une situation analogue à celle des personnes plus fortunées, admises dans un hôtel ou chez un particulier. Aussi bien la jurisprudence administrative s'est-elle fixée en ce sens, qu'on se trouve en présence, de la part des intéressés, d'une *résidence volontaire* acquiescitive du domicile de secours.

Admise sans inconvénient pour cette catégorie de malades de la loi d'assistance médicale, cette solution devait-elle être étendue aux vieillards, infirmes et incurables de la loi du 14 juillet 1905 ?

Pour les malades, elle sera le plus souvent théorique, parce que leur séjour dans l'hôpital privé atteindra rarement un an. On a calculé que pour 1900-1901, la durée moyenne du séjour d'un malade à l'hôpital a été de cinquante-cinq jours ; en 1902, de cinquante-six jours(1) ; cette durée, semble-t-il, s'abaissera à trente jours, grâce à la loi de 1905, qui prend à sa charge les incurables, dont les frais d'entretien étaient jadis supportés par l'assistance médicale.

Pour les assujettis à la loi de 1905, cette même solution sera d'une application plus fréquente ; ils peuvent facilement demeurer plus de cinq ans dans

1. Rapport de 1900-1901 sur l'exécution de la loi du 15 juillet 1893.

l'établissement privé qui les a recueillis ; dès lors, en cas de suppression de cet établissement, la commune où il était situé aura à sa charge les assistés qui seront restés chez elle le temps nécessaire pour y acquérir un domicile de secours. De même dans l'hypothèse d'un départ volontaire. C'est pourquoi, dans la deuxième séance de la Chambre des députés du 29 novembre 1906, M. Adigard, député, a posé la question à M. Mirman, directeur de l'Assistance et de l'Hygiène publiques et commissaire du gouvernement. M. Mirman a répondu que l'administration considérerait le séjour dans un établissement privé aussi bien que dans un hospice public, comme n'entraînant ni l'acquisition, ni la perte du domicile de secours, en ce qui concerne seulement la loi du 14 juillet 1905. Il y a donc là une différence d'application notoire entre les lois de 1893 et de 1905.

Cette interprétation est d'un intérêt très appréciable pour les communes où se trouvent des établissements de bienfaisance privée ; elle est, en même temps, très favorable à la création de ces établissements qui n'auront plus maintenant aucune crainte en s'installant dans une commune ; pour celle-ci, plus de doute à avoir au sujet du poids des charges éventuelles afférentes à l'attribution du domicile de secours des hospitalisés : dans aucun cas, elle n'aura à le supporter.

Deuxième différence : la durée du séjour ou de

l'absence pour l'acquisition ou la perte du domicile de secours est portée *de un an à cinq ans* (art. 3). Cette disposition de l'article 3 a été considérée comme naturelle par la Commission centrale, dans un avis du 25 mai 1907 ; cet avis dit « que cette disposition a été adoptée à cause des différences caractéristiques des deux sortes d'assistance auxquelles s'appliquent les lois de 1893 et de 1905 ; que l'assistance médicale pourvoit à des nécessités accidentelles et de courte durée, tandis que l'assistance aux vieillards et incurables est viagère, sauf de très rares exceptions et peut durer de longues années ; que dans ce dernier cas les sacrifices de la collectivité débitrice constituent une lourde charge ; qu'il importait que cette charge ne fût pas imposée à une commune avec laquelle l'assisté n'a pas un lien étroit, où il n'a passé qu'une année, où il n'a jamais peut-être été en état de travailler, tandis qu'un séjour de cinq années suppose un établissement fixe et, si l'assisté a été valide, une contribution appréciable à la fortune économique de la commune (1). »

En plus de ces considérations, s'il suffisait, pour obtenir l'assistance, d'une résidence ininterrompue d'un an dans une commune, l'émigration des vieillards vers les villes serait favorisée ; dans les villes, l'assistance est plus généreuse, le courant qui s'éta-

1. *Recueil de Jurisprudence et des Actes de la Commission centrale.*

blirait serait tout naturel ; il en résulterait que les charges seraient déplacées au détriment de certaines localités dont la richesse aurait pour résultat de grever considérablement leur budget au chapitre d'assistance. Pour faire obstacle à cet exode des populations indigentes, la durée du séjour a été portée à cinq ans.

Enfin, troisième différence, à partir de 65 ans *nul ne peut acquérir un nouveau domicile de secours ni perdre celui qu'il possède*. On a voulu, grâce à cette nouvelle disposition, que les personnes, aptes à bénéficier de la loi de 1905, ne puissent pas, au gré de leurs caprices, déplacer la dette d'assistance. Après 65 ans, nul ne peut acquérir un nouveau domicile de secours ; à partir de cet âge la dette d'assistance est fixée, consolidée quant à la collectivité débitrice. Je suppose un vieillard de 64 ans ; il a son domicile de secours dans la commune A ; il quitte cette commune et va dans la commune B où il reste jusqu'à 70 ans. Acquiert-il un domicile de secours dans la commune B ? Non, car à partir de 65 ans, son séjour est sans nulle influence sur la perte ou l'acquisition de son domicile de secours.

Mais une objection s'est présentée : cette nouvelle disposition avait-elle un effet rétroactif ? Touchait-elle les *vieillards ayant atteint 65 ans avant le 1^{er} janvier 1907*, date de l'application de la présente loi, ou à ceux seulement qui auraient 65 ans après cette date ?

Le Conseil d'État a été appelé à juger cette question délicate, sur laquelle les Conseils de Préfecture étaient partagés d'opinion.

Un vieillard de 72 ans, M. Vertadier, résidant à Fleury-aux-Choux (Loiret) depuis plus de cinq ans, fut porté sur la liste d'assistance de cette commune; les autorités locales protestèrent, se basant sur ce fait que Vertadier habitait Angoulême depuis au moins cinq ans à l'époque où il eut 65 ans. Le préfet d'Angoulême trouva la prétention mal fondée et, en vertu de l'article 34 de la loi du 14 juillet 1905, porta le différend devant le Conseil de Préfecture. Ce tribunal administratif ayant décidé que Vertadier avait le domicile de secours communal à Angoulême, la municipalité de cette ville fit un pourvoi devant le Conseil d'État.

L'affaire fut communiquée au ministre de l'Intérieur qui fit des observations pouvant se résumer ainsi : avant le 1^{er} janvier 1907, nul Français, sollicitant un secours communal, vieillard, infirme ou incurable, n'avait un domicile de secours légalement défini; à partir du 1^{er} janvier 1907, tout Français dont nous parlons s'est trouvé investi d'un domicile de secours, résultant d'une résidence ininterrompue de cinq ans dans une même commune ou un même département; le législateur a en outre décidé qu'à partir de 65 ans, toute acquisition d'un nouveau domicile serait impossible.

Quelle était la situation du sieur Vertadier le 1^{er} janvier 1907 ? Est-il établi qu'avant cette date il a résidé cinq années consécutives dans une commune ? Avait-il à ce moment-là 65 ans ou davantage ? Si oui, il a son domicile de secours dans cette commune et en raison de son âge il ne peut plus le perdre.

Conformément à ces conclusions, le Conseil d'État rendit son arrêt : « Considérant qu'il résulte de l'instruction qu'au 1^{er} janvier 1907 le sieur Vertadier résidait habituellement dans la commune de Fleury-aux-Choix (Loiret) depuis plus de cinq ans ; que dès lors, par application des dispositions susmentionnées, il possédait à cette date, dans cette commune, le domicile de secours prévu par la loi nouvelle ; que d'autre part, étant âgé de plus de 65 ans, il ne peut plus le perdre ni en acquérir un nouveau ; que si au moment où il a atteint l'âge de 65 ans, il résidait depuis plus de cinq ans dans la commune d'Angoulême, ce fait ne permet pas de le considérer comme possédant dans cette commune un domicile de secours *que ne prévoyait alors aucune disposition légale ou réglementaire...* »

L'arrêté susvisé du Conseil de Préfecture du Loiret est annulé. Notons que cette décision est conforme à l'avis préalable de la Commission centrale du 27 mars 1907 et que cette jurisprudence première du Conseil d'État a été confirmée par des arrêts postérieurs dont

nous extrayons les passages suivants, qui résument très bien la discussion :

Le Conseil d'État, considérant qu'aux termes de l'article 3 de la loi susvisée du 14 juillet 1905 « le domicile de secours, soit communal, soit départemental s'acquiert ou se perd dans les conditions prévues aux articles 6 et 7 de la loi du 15 juillet 1893 ; toutefois le temps requis pour l'acquisition ou la perte du domicile de secours est porté à cinq ans ; à partir de 65 ans, nul ne peut acquérir un nouveau domicile de secours ni perdre celui qu'il possède » et qu'aux termes de l'article 41 « la présente loi est applicable à partir du 1^{er} janvier 1907 » ;

« Considérant qu'il résulte de l'instruction qu'au 1^{er} janvier 1907, le sieur Fenery, âgé de plus de 65 ans, ne résidait pas dans la commune de Magnac-Laval ; que dès lors par application des dispositions susmentionnées, il ne possédait pas à cette date, dans cette commune, le domicile de secours prévu par la loi nouvelle ; que si, de 1893 à 1901, il a résidé pendant plus de cinq ans à Magnac-Laval, ce fait ne permet pas de le considérer comme possédant dans cette commune un domicile de secours que ne prévoyait alors aucune disposition législative ou réglementaire ; qu'il résulte de ce qui précède que c'est à tort que, par l'arrêté attaqué, le Conseil de Préfecture du département de la Haute-Vienne a décidé que le sieur Fenery avait, dans les communes de Magnac-Laval,

le domicile de secours prévu par la loi du 1^{er} juillet 1905 ;

« Considérant qu'il résulte également de l'instruction, qu'au 1^{er} janvier 1907, le sieur Fenery *résidait depuis plus de cinq ans dans diverses communes* du département de la Haute-Vienne ; que dès lors c'est dans ce département que doit être fixé son domicile de secours,

« Décide :

« *Article premier.* — L'arrêté susvisé du Conseil de Préfecture du département de la Haute-Vienne, en date du 22 août 1908, est annulé ;

« *Art. 2.* — Le sieur Fenery a, dans le département de la Haute-Vienne, le domicile de secours prévu par la loi du 14 juillet 1905 (1). »

Autre espèce :

« Le Conseil d'État,

« Considérant qu'il résulte de l'instruction qu'au 1^{er} janvier 1907 le sieur Teyre résidait habituellement depuis plus de cinq ans dans la commune de Nancelle (Cantal) ; que dès lors, par application des dispositions susmentionnées, il possédait à cette date, dans cette commune, le domicile de secours prévu par la loi nouvelle ; que si pendant cette époque la dame Teyre a résidé dans la commune d'Aurillac, cette circonstance n'est pas de nature à modifier le

1. Journal *La Loi* du 20 décembre 1910.

domicile de secours du sieur Teyre ; que d'autre part, étant âgé de plus de 65 ans, il ne peut plus le perdre ni en acquérir un nouveau ; qu'ainsi c'est à tort que, par l'arrêté attaqué, le Conseil de Préfecture du Cantal a décidé que le sieur Teyre avait, dans la ville d'Aurillac, le domicile de secours prévu par la loi du 14 juillet 1905.

« *Article premier.* — L'arrêté susvisé du Conseil de Préfecture du Cantal, en date du 31 décembre 1908, est annulé ;

« *Art. 2.* — Le domicile de secours du sieur Teyre est la commune de Nancelle (1). »

En résumé :

1° L'individu qui, âgé de plus de 65 ans, ne résidait pas dans une commune au 1^{er} janvier 1907, n'y possédait pas, à cette date, le domicile de secours prévu par la loi nouvelle ;

2° Une résidence antérieure de plusieurs années qui avait pris fin lors de la promulgation de la loi de 1905, ne saurait conférer le domicile de secours communal ;

3° Mais si, au 1^{er} janvier 1907, l'individu avait résidé plus de cinq ans dans diverses communes du département, c'est dans celui-ci que doit être fixé le domicile de secours ;

4° L'individu qui, au 1^{er} janvier 1907, résidait dans

1. Journal *La Loi* du 20 décembre 1910.

une commune depuis plus de cinq ans et qui est âgé de plus de 65 ans, ne peut plus perdre son domicile de secours ni en acquérir un nouveau.

SECTION III

Nous touchons maintenant à un point de droit sujet à controverse.

Un *malade* reçoit l'assistance médicale d'une commune où il a le domicile de secours de la loi du 15 juillet 1893 et devient infirme ou incurable avant d'avoir cinq années de résidence dans cette commune.

Autre côté de la question. *Un aliéné* sortant de l'asile où il était interné, qui acquiert également le domicile de secours par un an de résidence, est appelé à bénéficier de la loi de 1905 : faut-il admettre alors que la collectivité débitrice au titre de la loi de 1893, ou au titre de celle du 30 juin 1838, *peut ne pas être la même* que celle débitrice de l'assistance obligatoire, au titre de la loi de 1905 ?... Ou bien doit-on dire : il est désirable que la collectivité même, qui a procuré les soins médicaux ou autres, continue son œuvre de bienfaisance ; cela coïncide d'ailleurs avec la jurisprudence du Conseil d'État, d'après laquelle l'assistance reste à la charge de la collectivité qui en a reconnu la nécessité à l'origine et qui, de ce fait, a accepté l'accomplissement des devoirs ultérieurs qui en découlent.

Mais cette interprétation se heurte aux termes précis de l'article 3 qui est formel : « Le domicile de secours, soit communal, soit départemental, s'acquiert et se perd dans les conditions prévues aux articles 6 et 7 de la loi du 15 juillet 1893 : toutefois, le temps requis pour l'acquisition et la perte de ce domicile est porté à *cinq ans*. »

Jusqu'à présent, aucun cas soumis à la compétence des Conseils de Préfecture n'a permis de trancher ce point de droit ; nous ne pouvons faire davantage, bien que nous soyons d'avis que l'article 3 ne doit pas être respecté absolument. En voici la raison. Un malade réside dans une commune depuis plus d'un an ; il demande l'assistance médicale gratuite et l'obtient. Plus tard, il devient infirme ou incurable dans cette même commune, sans y avoir cinq ans de résidence. Si on s'en tient scrupuleusement aux termes de l'article 3, il est dans l'obligation de demander assistance à une autre commune ou à un département, en supposant le cas où, sans avoir résidé pendant cinq ans dans une même commune, il a habité successivement plusieurs communes dans le même département. Il s'ensuit une *dualité de domicile de secours pour une même personne*, conséquence qu'il nous répugne d'admettre en cette matière difficile, où il faut avant tout éviter les complications.

Au dernier paragraphe de l'article 3, la loi de 1905

s'occupe des *enfants* assistés, infirmes ou incurables. Il ne s'agit point là, bien sûr, des enfants assistés proprement dits ; pupilles du département, ils ne sauraient être considérés comme privés de ressources, puisque le service départemental remplit, à leur égard, les obligations du père de famille. La nouvelle loi ne vise donc que ceux ne faisant plus partie du service des enfants assistés, c'est-à-dire les majeurs. Tant qu'ils n'ont pas, depuis leur majorité, habité cinq ans une commune ou un département, de façon à y acquérir le domicile de secours communal ou départemental, ils restent à la charge du département au service duquel ils appartiennent. A défaut de tout domicile de secours, ils sont secourus par l'État.

Donc : majeurs, infirmes ou incurables. Cette dernière disposition a été ajoutée par la Commission du Sénat pour plus de précision et pour bien montrer que la nouvelle loi ne s'occupe que des enfants assistés se trouvant dans un état d'infirmité permanente ou de maladie incurable.

Aux termes de l'article 6, § 3 de la loi du 15 juillet 1893, « les *veuves* conservent le domicile de secours antérieur à la dissolution du mariage ». Cette disposition s'applique aux *femmes divorcées ou séparées de corps*.

Rien ne s'oppose à ce que, postérieurement au dé-

cès du mari et par le libre choix de leur séjour, elles acquièrent un nouveau domicile. Au jour de son mariage, la femme mariée acquiert le domicile de secours de son mari et le garde jusqu'à la dissolution de leur union; à ce moment-là, elle rentre dans la loi commune.

La loi de 1893 ne le dit pas expressément, c'est peut-être un tort, mais cette conséquence est logique, car il serait inadmissible qu'une veuve conservât toute sa vie le domicile de secours de son mari, si en fait elle avait résidé de longues années dans une autre commune.

Du reste, le Conseil d'État a formé jurisprudence en ce sens, en décidant qu'une veuve qui, au 1^{er} janvier 1907, a résidé habituellement dans une commune depuis plus de cinq ans, acquiert dans cette commune un domicile de secours, domicile consolidé si, au 1^{er} janvier 1907, l'intéressée avait plus de 65 ans (1).

Un *membre d'une congrégation religieuse* peut-il acquérir un domicile de secours dans la commune où se trouve la maison de sa congrégation ?

Pendant longtemps la jurisprudence administrative a considéré que les membres des congrégations religieuses ne pouvaient être considérés comme ayant

1. Conseil d'État, arrêt du 22 janvier 1909.

la liberté du choix de leur séjour. Elle partait de ce principe qu'ils étaient obligés, par leurs vœux, d'aller là où leurs supérieurs les envoyaient.

Un avis de la section de l'Intérieur du 25 juin 1884, sur renvoi ordonné par M. le Ministre, décida que les membres des congrégations religieuses étaient soumis, comme tout Français majeur, aux prescriptions du titre V de la loi du 24 vendémiaire an II : le domicile de secours s'acquiert par un an de résidence dans une commune.

Ceci, d'ailleurs, semble parfaitement juridique. Les membres des congrégations religieuses ont une résidence réelle dans un établissement de leur ordre, ils sont soumis aux charges locales. D'autre part, leur résidence a été librement choisie, quand ils sont entrés dans la communauté ; ils pouvaient se soustraire à cette obligation en abandonnant leur ordre, en n'obéissant pas à leur supérieur général : depuis la Révolution, les vœux ne produisent aucun effet civil. « La religieuse, disait Portalis en 1823, conserve sa liberté pleine et entière et tous les droits qui s'y rattachent sont inaliénables, alors même qu'elle aurait consenti partiellement à les aliéner. »

La loi de vendémiaire an II imposait, par l'article 5, une déclaration de changement de domicile. En fait, cette déclaration était tombée en désuétude, mais ce mode d'abrogation des lois n'est guère admis, ni par la doctrine, ni par la jurisprudence.

Aussi le Conseil d'État a-t-il décidé que la déclaration de changement de domicile ne constituait pas une formalité essentielle lorsque les circonstances démontraient suffisamment l'intention, chez l'individu, de changer de résidence ; ce changement produit, par lui-même, ses conséquences légales.

Aujourd'hui, sous l'empire des lois de 1893 et de 1905, la question ne se pose plus. Par sa simple résidence, un membre d'une congrégation religieuse peut acquérir un domicile de secours dans la commune où se trouve la maison de sa congrégation (1).

1. En ce sens, arrêt du Conseil d'État du 22 mai 1908.

CHAPITRE X

I. — Le taux de l'allocation d'assistance est-il fixe et permanent ? —
Décision d'une commission départementale. — Recours devant le
Conseil d'État.

Examen de la question au point de vue de la *forme*. Les recours devant les juridictions superposées. A qui la loi a-t-elle reconnu le droit de former ces recours.

Nature juridique de la question au point de vue du *fond*. Trois systèmes : 1) Mobilité du domicile de secours quant au lieu et quant à l'allocation ; 2) Mobilité du domicile de secours quant au lieu seulement. Fixité du taux d'allocation ; 3) Permanence du domicile de secours quant au lieu et quant à l'allocation.

II. — Cette permanence du domicile de secours est-elle conforme à l'ensemble des dispositions et des travaux préparatoires qui ont précédé le vote de la loi ? Article 43 de la loi des finances du 29 mars 1897. — Séances de la Chambre des députés des 27 et 30 mai 1903. Comparaison critique entre la mobilité et la permanence du domicile de secours.

Conclusion : le domicile de secours est définitivement fixé là où le postulant est admis à l'assistance.

Les pensions facultatives antérieures à la loi de 1905.

SECTION I

Les règles relatives à l'acquisition ou à la perte du domicile de secours ont été formulées en vue de déterminer la collectivité tenue de l'assistance, au mo-

ment de la demande d'admission des intéressés et non pour permettre aux associés de modifier, par des changements de résidence, les conditions dans lesquelles cette assistance leur est donnée. Ainsi, je suppose l'assistance accordée sous la forme d'allocation mensuelle ; tant qu'il ne sera pas reconnu que l'assisté jouit de ressources personnelles suffisantes, aucune disposition de loi ne permet de modifier le taux de cette allocation, qui reste *fixe et permanente*.

Pratiquement, la question s'est présentée en 1908 (1) ; une commission départementale admet un infirme à l'assistance, lui accorde une allocation mensuelle, mais dispose que cette allocation lui est donnée seulement jusqu'à telle date, époque à laquelle il aura acquis un nouveau domicile. En limitant de la sorte la durée de l'assistance, méconnaît-on les dispositions de la loi de 1905 ?

En la forme, le ministre de l'Intérieur est-il recevable à demander au Conseil d'État d'annuler la décision de cette commission, alors qu'elle n'a été déférée ni par l'intéressé, ni par le préfet à la Commission centrale instituée par l'article 17 de la loi du 14 juillet 1905 ?... Pour plus de clarté, entrons dans l'examen de la nature juridique de ce recours et voyons s'il est recevable ; du reste cette vue d'à-côté est utile pour mieux comprendre le mécanisme de la loi.

1. Conseil d'État, arrêt du 10 avril 1908.

Le Conseil d'État a décidé, *en la forme*, que le recours pour excès de pouvoir était le seul moyen légal offert au ministre pour obtenir la réformation de la décision attaquée, rendue en violation de la loi ; qu'en effet, d'une part, le Conseil de Préfecture n'était compétent que pour trancher une contestation née à l'occasion d'une question de domicile de secours, dans le présent et non dans l'avenir ; que d'autre part, le délai de vingt jours imparti au préfet par l'article 14 de la loi du 14 juillet 1905, afin de déférer à la Commission centrale d'assistance une décision semblable, était expiré.

Pour mémoire et aussi pour plus de précision, rappelons que la loi de 1905 a fait un départ de compétence en ce qui touche les recours auxquels peut donner lieu le fonctionnement de la loi : 1° en ce qui concerne l'admission à l'assistance, elle fait statuer d'abord les *représentants légaux* des collectivités débitrices : conseil municipal, si l'assisté a un domicile de secours communal ; commission départementale, s'il a un domicile de secours départemental. S'il n'existe ni domicile de secours communal, ni domicile de secours départemental, le ministre de l'Intérieur statue sur avis de la Commission centrale (article 16).

Si les représentants légaux des collectivités refusent l'assistance ou ne l'accordent que d'une façon insuffisante, le législateur a organisé toute une série de

juridictions superposées, statuant dans une forme purement administrative : *a*) la commission cantonale, qui statue sur les recours dirigés contre les délibérations des conseils municipaux (art. 11); *b*) la Commission centrale qui statue sur les recours dirigés contre les décisions tant des commissions cantonales que des commissions départementales ou des conseils généraux (art. 11 et 14).

A quelles personnes la loi a-t-elle reconnu le droit de former un recours ?

1° Contre la délibération du Conseil municipal, le recours à la Commission cantonale est ouvert : *a*) au vieillard, à l'infirme ou à l'incurable dont la demande a été rejetée ou qui n'a pas reçu tout ce à quoi il avait droit; *b*) à tout habitant ou contribuable de la commune qui peut demander l'inscription ou la radiation des personnes omises ou indûment portées sur la liste; *c*) au sous-préfet et au préfet. Il est statué sur ce recours, le maire et le réclamant dûment entendus ou appelés. Ce recours doit être formé dans les vingt jours, à compter du dépôt de la liste à la mairie.

2° Contre les décisions de la Commission cantonale, le recours à la Commission centrale est ouvert à toute personne intéressée, pendant un délai de vingt jours à partir de la notification (art. 11).

3° Contre les décisions de la Commission départementale le recours porté, soit devant le Conseil géné-

ral, soit devant la Commission centrale, est ouvert à l'intéressé, dont la demande a été rejetée, et au préfet. Pas de délai de recours indiqué dans cet article.

Ces diverses autorités, conseil municipal, commission départementale, conseil général, commission cantonale, sont compétentes pour statuer sur la reconnaissance du droit à l'assistance du vieillard, de l'infirme ou de l'incurable. La Commission centrale statue définitivement sur ces recours et ses décisions ne pourraient être attaquées que pour incompétence, vice de forme ou violation de la loi devant le Conseil d'Etat.

Au fond, au point de vue du fonctionnement de la loi de 1905, la question soulevée par le ministre a une importance qui s'impose.

Pour les infirmes ou incurables, *âgés de moins de soixante-cinq ans*, le fait de quitter volontairement, pendant plus de cinq ans, la commune ou le département où ils avaient le domicile de secours au moment de leur admission à l'assistance, leur fait-il perdre leur droit à cette assistance dans cette commune ou ce département ?... Dorénavant, les collectivités débitrices sont-elles déchargées de leurs obligations antérieures ?

Trois systèmes peuvent être envisagés :

1° Celui de la *mobilité* du domicile de secours. Article 3, § 1^{er} : Le domicile de secours s'acquiert par une résidence de cinq ans dans une commune ou un

département, il se perd par une absence ininterrompue de même durée ; seule condition, mais condition essentielle, cette absence doit être volontaire.

Dans la deuxième phrase du même article la loi a prévu un cas de consolidation du domicile de secours que nous avons étudié : celui des vieillards âgés de 65 ans. *Mais la loi n'a parlé que des vieillards, elle n'a rien dit des infirmes ou incurables âgés de moins de 65 ans.* Ainsi que le fait remarquer M. Tardieu dans son rapport : « Qui dicat de uno, negat de altero. » Les infirmes et incurables restent libres de choisir leur résidence ; ils peuvent perdre leur domicile de secours en changeant le lieu de leur séjour, partant leurs allocations mensuelles. D'ailleurs, ajoute-t-on à l'appui de cette thèse, l'obligation d'assistance est corrélative des liens qui unissent l'assisté à son lieu de résidence ; s'il quitte cet endroit pour aller dans un autre, pourquoi toujours faire supporter au premier la charge de son entretien, puisque tout rapport direct est rompu ?

En second lieu, on peut dire également : toute allocation octroyée à un infirme ou à un incurable ne peut plus lui être enlevée ; l'assistance est *définitive*, réserve faite, bien entendu, pour le cas de retrait de l'article 18.

Néanmoins, si cette admission est définitive, il ne s'ensuit point que la collectivité débitrice de l'allocation sera toujours la même. Je suppose la com-

mune A débitrice, envers un incurable, d'une allocation mensuelle de 9 francs ; cet incurable change de résidence et va dans la commune B ; celle-ci, en recevant l'incurable, se trouve tenue de continuer à lui servir l'allocation précédemment accordée. De cette manière, une commune est libérée de toute attache avec un individu qui l'a volontairement quittée et ce même individu, tout en conservant le libre choix de son séjour, garde intact un droit acquis.

Enfin, dernier système : là où l'infirme ou l'incurable est admis à l'assistance, là se trouve définitivement fixé son domicile de secours, malgré tous les changements ultérieurs de l'assisté ; à partir de ce moment, *son domicile est consolidé*.

Après le vote de la loi du 14 juillet 1905, ce système a été adopté par le ministre de l'Intérieur, dans sa circulaire du 16 avril 1906 :

« Une fois le domicile de secours fixé pour l'application de la loi, disent les instructions de ladite circulaire, il ne peut plus être modifié, ni par les changements de résidence de l'assisté lui-même, ni par ceux qui surviendraient de la part des personnes dont il tient son domicile de secours. »

Ces instructions prennent pour base la décision du Conseil d'État du 24 mars 1899 : le domicile de secours de la femme aliénée étant celui de son mari, ce domicile est définitivement fixé, même si celui du mari change au cours de la période d'internement

de la femme. La même idée persiste si l'internement de la femme, volontaire au début, a été converti en placement d'office, faute de ressources suffisantes du mari : à ce moment-là où, pratiquement, se pose la question, la collectivité débitrice reste la collectivité première du domicile de secours du mari.

Un arrêt du Conseil d'État du 14 avril 1905 a confirmé cette jurisprudence. Il s'agissait, en l'espèce, d'une femme de fonctionnaire internée, alors que son mari était en activité de service ; mis à la retraite, ce fonctionnaire acquiert un nouveau domicile de secours. La commune dans laquelle cette femme avait son domicile de secours, au jour de l'internement, refuse de participer à la dépense d'hospitalisation. Le préfet fait une inscription d'office à son budget et obtient gain de cause.

On déduit de cet arrêt, par voie de conséquence, que tant que dure une mesure d'assistance, le domicile de secours des mineurs ne peut varier et suivre les modifications du domicile de secours du père.

Une remarque. Il importe peu que l'assistance soit donnée à domicile, sous forme de placement familial, ou dans un établissement hospitalier. De toute façon, l'attribution consolide le domicile de secours. Je prends le cas d'un assisté recevant de la commune de son domicile une allocation mensuelle de vingt francs ; il quitte cette commune et se rend dans une autre où le coût de vie est moindre

et où le taux de l'allocation mensuelle est moins élevé. Résiderait-il dans cette dernière commune dix, vingt ans, il conservera toujours son droit aux secours dans la première et touchera sa mensualité de vingt francs.

Cette permanence du domicile de secours est importante. Sans cette règle, les bénéficiaires auraient parfois intérêt à changer de commune, pour faire varier, en leur faveur, le taux de leur allocation mensuelle. Il en résulterait qu'un courant d'indigents se formerait dans le sens des centres importants, ce qui serait une cause de troubles dans l'économie générale du pays.

Donc, nous reconnaissons et nous sommes d'avis qu'*une fois le domicile de secours fixé, il ne peut plus être modifié* ni par les changements de résidence de l'assisté, ni par ceux qui surviendraient de la part des personnes dont il le tient. Est-ce là une solution conforme à l'ensemble des dispositions et des travaux préparatoires qui ont précédé le vote de la loi?... Faisons un pas en arrière.

SECTION II

Avant 1905, on s'occupait déjà de l'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables. Certaines communes avaient des hospices spéciaux et les bureaux de bienfaisance distribuaient une partie de leurs ressources à cette catégorie de malheureux. Ce-

pendant, l'assistance donnée sous cette forme était absolument facultative et discrétionnaire ; les établissements charitables, pas plus que les localités, n'y étaient tenus.

Un commencement de réforme de la législation se trouve dans la loi des finances du 29 mars 1897, dont l'article 43 dit en substance : l'État contribuera pour sa part, dans les conditions prévues par la loi sur l'assistance médicale gratuite (barèmes A et B), au paiement de toute pension annuelle d'au moins vingt francs et de deux cents francs au plus, constituée par les départements ou les communes, d'accord avec les conseils généraux, en faveur de toute personne âgée de plus de 70 ans, privée de ressources, incapable de subvenir à ses besoins par son travail ou reconnue atteinte d'une infirmité, d'une maladie incurable. Cette pension annuelle sera toujours révocable.

Avec cette dernière phrase, une telle organisation paraissait, à première vue, bien précaire ; si peu de sécurité pour les assistés devait fatalement amener des modifications et c'est surtout à partir de cette époque que se fait jour le principe d'obligation et du droit à l'assistance.

Si nous nous rapportons aux travaux préparatoires de la loi de 1903, nous lisons dans l'*Officiel*, à la séance du 27 mai 1903 :

M. Thierry. — «... Il ne s'agit pas cette fois d'une

de ces assistances accidentelles que comporte la maladie, mais d'une assistance *permanente et habituelle due soit à l'âge, soit à l'infirmité de l'intéressé.*

A la séance du 30 mai 1903 (page 1818), M. Mille-
rand, président de la Commission, en réponse à une
question de M. Cornet, qui aurait voulu voir les
conseils municipaux statuer en cas d'urgence : « Elle
(la loi de 1905) organise, sous forme de secours,
de véritables pensions, qui seront allouées aux vieil-
lards, infirmes et incurables, mais elles ne pourront
leur être données, étant précisément des pensions
permanentes, que sous les conditions réglées par la
loi. »

Tout en reconnaissant le caractère de permanence
de ces allocations, il ne faudrait pas en conclure que
ce sont de véritables pensions viagères : ce sont
simplement des allocations qui ne peuvent être con-
cédées et retirées que dans les cas prévus par la loi
(art. 28).

M. Bienvenu-Martin, dans son rapport, donne en
ces termes le commentaire de cet article : « L'allocation mensuelle n'aura pas le caractère d'une rente viagère, car elle pourra être retirée si des circonstances nouvelles font qu'elle n'est plus nécessaire, ou modifiée dans sa quotité, c'est-à-dire élevée ou diminuée, suivant les changements qui se produisent dans la situation du bénéficiaire. Tant qu'aucune modification ne survient, l'allocation doit être servie et

maintenue à son taux primitif. Elle donnera, par sa fixité, sécurité et tranquillité à l'assisté, qui verra ainsi s'éloigner de lui le spectre de la misère. » Et plus loin : « L'admission à l'assistance ne saurait avoir un caractère irrévocable, car il peut survenir des circonstances qui changent la situation de l'assisté, au point qu'il n'ait plus besoin de secours ; on lui découvre des ressources qu'il avait dissimulées, ou il lui en survient de nouvelles qui sont suffisantes pour le faire vivre ; ou bien on constate que sa famille est en état de le recueillir et de pourvoir à ses besoins ; ou bien encore il est condamné à l'emprisonnement ou séquestré dans un asile d'aliénés. Dans ces divers cas le retrait de l'assistance s'impose. »

Ce caractère de permanence bien admis, comment dès lors accepter le système de la mobilité du domicile de secours ?... Comment concilier les intentions du législateur, qui veut soulager l'infortune d'une façon durable, avec un système qui expose l'assisté à se voir replonger dans la misère ?... Si l'assisté quitte la résidence où la vie lui est assurée, il part vers l'inconnu ; en supposant même qu'il soit à l'abri de la misère, il peut être obligé de nouveau à demander l'assistance et c'est alors recommencer la procédure compliquée de l'admission aux secours.

Nous est-il possible de nous rabattre sur le deuxième système ?... Ici, l'assisté garde toute liberté de choix de résidence, en conservant quand même

son droit à l'allocation précédemment acquise. Mais il y a un danger : adopter ce point de vue, c'est aller à l'encontre des droits qui appartiennent aux représentants légaux des collectivités débitrices. De quelle façon ? — Nous savons que c'est le conseil municipal ou la commission départementale qui doivent se prononcer, d'abord sur l'admission aux secours ; deux sections sont faites sur la même liste : l'une pour les vieillards qui ont leur domicile dans la commune ou le département, l'autre pour les vieillards qui ont leur domicile ailleurs ; pour ces derniers, le conseil municipal ou la commission départementale ne font que soumettre une proposition d'assistance aux communes ou départements intéressés : ces communes ou départements sont donc consultés.

Avec le système que nous combattons, qu'arriverait-il ? Il arriverait que des départements ou des communes, sans être consultés, seraient tenus à une obligation d'assistance ; qu'ils seraient obligés, pour des personnes qu'ils ignorent, d'acquitter des dettes exigibles. Ce n'est pas tout. Ces dettes, sous forme d'allocations mensuelles, pourraient être supérieures au chiffre que ces collectivités allouent à leurs propres assistés. Sans parler de l'atteinte portée aux prérogatives des conseils locaux, il y aurait là un danger pour les finances locales, qui ne peuvent excéder leurs propres forces.

Autre objection : que penser de l'examen fait par une commune ou un département de la situation d'un candidat à l'assistance, quand ces communautés savent, au préalable, que d'ici un an, deux ans, elles seront libérées de toute charge envers l'individu qui les occupe aujourd'hui. Il est toujours loisible de supposer que cet examen pourra être fait à la légère, que le vote émis le sera plus facilement que s'il s'agissait d'engager ses propres deniers ; il suffit qu'une pareille supposition vienne à l'esprit pour écarter définitivement la cause qui la fait naître.

Il est vrai qu'on peut objecter : mais quand un vieillard, un infirme ou un incurable a été indûment secouru par une commune, un département ou l'État, la collectivité débitrice a droit au remboursement des avances faites. Par analogie on peut étendre l'application de cet article au cas qui nous occupe... Sans doute, avec cette différence qui écarte toute similitude : l'assisté dont s'agit a été secouru par erreur ; la commune ou le département ont été trompés sur son domicile de secours ; ils l'ont secouru, parce qu'ils le prenaient pour un des leurs. Quand l'erreur est reconnue, la loi permet le remboursement des avances faites, avec cette triple réserve : l'action se prescrit par cinq ans ; il ne peut être réclamé qu'une année de secours ; la somme à rembourser se calcule d'après le taux admis dans la localité débitrice.

En résumé, concluons, pour tous ces motifs, que

le domicile de secours est définitivement fixé là où le vieillard, infirme ou incurable est admis à l'assistance, parce que, a dit M. Tardieu : 1° il assure un examen plus sérieux de la demande d'admission à l'assistance et qu'il respecte les prérogatives des assemblées communale et départementale ;

2° Parce qu'il assure complètement la sécurité de l'infirmes admis aux secours et qu'il permet à ce malheureux s'il a été admis à l'assistance dans une grande ville, où la vie est coûteuse, de se procurer un peu plus de bien-être, en allant vivre, avec sa pension, dans une localité moins chère ;

3° Parce qu'il est absolument conforme aux intentions constamment exprimées par les auteurs de la loi.

Une question intéressante se pose, au sujet des pensions facultatives, organisées par les lois de 1897 et de 1902, que nous avons vues.

Constituées sous le régime antérieur à la loi de 1905, par les communes et les départements, au profit de vieillards ou d'infirmes, *quid* d'après la nouvelle loi, si ces vieillards ou infirmes n'ont pas leur domicile de secours dans la commune où ils ont obtenu leur pension ?

La charge obligatoire de l'assistance, dit la circulaire du 16 avril 1906, ne retomberait pas sur cette commune, mais sur celle où la loi de 1905 place le

domicile de secours de l'assisté. Il s'ensuit que la collectivité débitrice de l'assistance obligatoire peut ne pas être la collectivité débitrice de l'assistance facultative.

CINQUIÈME PARTIE

CHAPITRE XI

Des recours en matière de domicile de secours

Recours de la collectivité qui a indûment payé les frais d'assistance.

Délai du recours : cinq ans. Justification de cette durée. Réclamation jusqu'à concurrence d'une année seulement. Montant de la réclamation.

Juridiction compétente : Conseil de Préfecture. Recours particulier de l'article 5 contre l'assisté ou les personnes tenues de sa subsistance. Articles 205, 206, 207 et 212 du Code civil. Limites du recours. Jurisprudence.

Bénéfice de l'assistance judiciaire accordé à la commune, le département ou l'État.

Le préfet, chef du service d'assistance, a qualité pour poursuivre devant le Conseil de Préfecture.

Il fallait prévoir que, dès l'origine, le domicile de secours ne serait pas toujours exactement déterminé ; une collectivité pouvait secourir par erreur un vieillard ou un infirme dont la charge devait incomber à une autre collectivité ; il convenait, pour la col-

lectivité payante, de réserver son droit à se faire rembourser les sommes indûment versées : c'est le recours général de toute personne qui a payé la dette d'autrui.

La Commission de la Chambre des députés, dans son projet primitif sur la loi d'assistance, accordait à ce recours le délai ordinaire des prescriptions en matière civile, c'est-à-dire trente ans. Dans la suite, le délai de *cinq ans* fut accepté, par la Commission, sur le vote d'un amendement de M. Balitrand, à la séance du 30 mai 1903.

En fait, cette durée de cinq ans est suffisante. On n'a pas intérêt à multiplier ces actions en répétition, en accordant des délais trop étendus pour les intenter ; au contraire, il convient de les limiter le plus possible, parce que les frais judiciaires seront toujours supérieurs, en principe, au montant des sommes litigieuses : « On ne pourra réclamer qu'une année de pension, soit au maximum 240 francs et, la plupart du temps, 60 francs seulement, car les petites communes ne donneront vraisemblablement que le minimum (1). »

En second lieu, la détermination du domicile de secours d'une personne vivante est parfois très difficile ; que dire s'il fallait rechercher le domicile d'un

1. Discours de M. Balitrand à la séance du 30 mai 1903. (*Journal Officiel*, p. 1806.)

assisté décédé depuis de longues années? Il serait presque matériellement impossible de trouver les faits constitutifs de ce domicile de secours, parce que, ajoute M. Balitrand, « les faits de résidence, d'habitation, sont de leur nature très difficiles à saisir, très fugitifs et que la constatation, et surtout la preuve juridique, en seraient impossibles après un si long temps écoulé. »

Ils convient donc de se hâter, d'autant que le remboursement des avances ne pourra être réclamé que jusqu'à concurrence *d'une année* de secours seulement. On a voulu éviter par là les réclamations tardives, cumulant plusieurs années et qui auraient grevé fortement le budget des petites communes ; de son côté, la collectivité débitrice aurait pu être en droit de dire qu'à ses yeux les titres à l'assistance du vieillard ou de l'infirme étaient discutables, titres qu'elle ne pouvait discuter, par ignorance où elle était de l'assistance elle-même.

La somme à rembourser ne peut, dans aucun cas, excéder le montant de la dépense qu'aurait nécessitée l'assistance si elle avait été donnée au véritable domicile de secours. Nous pouvons nous en référer au rapport de la Commission de la Chambre des députés, qui fait cette remarque : « Si l'assistance a été donnée à domicile, et que l'allocation mensuelle versée à l'assisté excède le taux de celle qui est ordinairement accordée au domicile de secours, le rem-

boursement sera calculé d'après ce taux. Si l'assisté a été hospitalisé, la somme à rembourser ne pourra dépasser le prix de la journée exigé par l'hospice où la collectivité débitrice a l'habitude de placer ses vieillards et ses infirmes. »

L'article 34 détermine la juridiction devant laquelle seront portés les recours prévus par l'article 4 ; c'est le *Conseil de Préfecture* du département où le vieillard, l'infirmes ou l'incurable a sa résidence.

L'article 5 à son tour prévoit un recours différent de celui qui est organisé par l'article précédent. Une collectivité a payé les frais d'assistance d'un vieillard, d'un infirme ou d'un incurable ; elle peut répéter les sommes dépensées soit contre l'assisté, si on lui découvre ou s'il lui survient des sommes suffisantes, soit contre les personnes ou sociétés qui, en vertu de la loi ou d'un contrat, étaient tenues de pourvoir à sa subsistance. Le recours ne peut porter que sur cinq années de recours, mais remarquons bien que ce recours n'est soumis à aucune autre prescription que celle du droit commun. Cette limitation portant sur cinq années a été édictée dans l'intérêt des familles, que des réclamations tardives et imprévues pourraient, tout à coup, jeter dans l'embarras.

Sont tenus de l'obligation d'assistance, les membres de la famille de l'assisté désignés par les arti-

cles 205, 206, 207 et 212 du Code civil et dans les termes de l'article 208 du même Code :

Art. 205. — Les enfants doivent des aliments à leurs père et mère et autres ascendants qui sont dans le besoin. La succession de l'époux prédécédé en doit, dans le même cas, à l'époux survivant...

.

Art. 206. — Les gendres et belles-filles doivent également, et dans les mêmes circonstances, des aliments à leurs beau-père et belle-mère ; mais cette obligation cesse : 1° lorsque la belle-mère a convolé en secondes noces ; 2° lorsque celui des époux qui produisait l'affinité et les enfants, issus de son union avec l'autre époux, sont décédés.

Art. 207. — Les obligations résultant de ces dispositions sont réciproques.

Art. 208. — Les aliments ne sont accordés que dans la proportion du besoin de celui qui les réclame et de la fortune de celui qui les doit...

.

Art. 212. — Les époux se doivent mutuellement fidélité, secours, assistance.

L'action en répétition pourra être exercée contre ces membres, en tenant compte de leur situation de fortune, conformément au principe posé dans l'article 208. Le recours, en effet, doit être justifié par la possibilité de recouvrer, sinon en totalité, du moins en partie notable, les dépenses faites à l'oc-

casion de l'assisté. Si les ressources des personnes visées sont insuffisantes, aucune action ne doit être intentée par la commune, le département ou l'Etat.

Nous aurions pu, en premier lieu, parler du recours possible contre l'assisté ou sa succession. Les mêmes réflexions peuvent être faites. Il faut qu'on découvre à l'assisté des ressources suffisantes, et même plus que suffisantes, sans quoi on aboutirait à cette triste conséquence de faire retomber un homme dans l'indigence, en le privant des menues ressources qui ont pu lui échoir.

Notons une chose : aujourd'hui la jurisprudence tend plutôt à considérer les secours accordés à un assisté comme des dons qui, par leur caractère, ne peuvent justifier une action en restitution. On doit s'élever contre cette tendance, d'abord pour déjouer les tentatives intéressées de certains individus peu scrupuleux, ne demandant qu'à dissiper, à leur profit, les deniers publics. Et puis, pour quelle raison une personne revenue à meilleure fortune se refuserait-elle à rembourser les frais faits à son occasion ? Surtout que nous sommes là en face du principe nouveau de l'assistance obligatoire, qui empêche de considérer, comme de purs dons, les secours accordés à un assisté.

Les recours, dont nous venons de nous occuper, seront portés devant l'autorité judiciaire. Mais, l'exercice de ce droit pourrait être entravé par la perspec-

tive des frais qu'il occasionne ; en face de grosses dépenses possibles, les collectivités auraient de l'hésitation et parfois se déroberaient. Aussi, dans la séance du 30 mai 1908, la Commission de la Chambre des députés accepta-t-elle un amendement de M. de Castelnau, accordant le bénéfice de l'assistance judiciaire à la commune, le département ou l'État, exerçant un recours de ce genre.

Dans chaque département, le service d'assistance aux infirmes et aux incurables est organisé par le Conseil général. Si ce dernier refuse ou néglige de délibérer, le gouvernement assurera le service par un décret rendu en Conseil d'État, décret qui devra tenir compte, autant que possible, des exigences locales.

L'article 6 de la loi de 1905 n'énonce pas que le service d'assistance est sous l'autorité du préfet. Cela ne fait pourtant aucun doute. Peut-on dire, par exemple, que le préfet a qualité pour poursuivre, devant le Conseil de préfecture, la solution des questions relatives au domicile de secours des ayants droit à l'assistance ? Il n'y a pas de raison pour exclure ce droit de réclamation du préfet. Celui-ci est, tout d'abord, chef du service de l'assistance aux vieillards, infirmes et incurables, dans le département ; à ce titre, il lui appartient de faire exécuter les dispositions de la loi relatives au domicile de secours, ce qu'il ne saurait faire s'il ne lui était pas permis de s'adresser

au Conseil de Préfecture. Sans doute, les intéressés directs peuvent agir, communes et assistés; mais par négligence ou ignorance, ils peuvent omettre de le faire; il faut laisser au préfet le droit de saisir, à temps, la juridiction administrative. D'ailleurs, à un autre titre, le préfet peut revendiquer ce rôle : à savoir, comme représentant du département qui a la charge de l'assistance, si le prétendant ne justifie pas d'un domicile de secours communal.

Le Conseil d'État, dans un arrêt du 19 mars 1909, a reconnu au préfet qualité pour saisir le Conseil de Préfecture.

CHAPITRE XII

Des contestations en matière de domicile de secours. — Compétence.

La détermination du domicile de secours, en principe, ne peut léser aucun droit, ni aucun intérêt. — Un litige ne peut naître que dans un cas d'assistance obligatoire, au moment où la question de collectivité débitrice se pose. — Compétence du Conseil d'État.

L'autorité judiciaire est incompétente. — Le domicile de secours est différent du domicile civil. — Arrêt du Conseil d'État attribuant compétence aux tribunaux administratifs. — Arrêt de la Cour de cassation du 4 juin 1894 dans le même sens.

Compétence successive du Conseil de Préfecture, — du ministre de l'Intérieur, — du Conseil d'État. — Les aliénés. — Les malades. — Les enfants assistés. — Les vieillards, infirmes et incurables. — Compétence des préfets.

La détermination du domicile de secours d'un indigent, faite par l'autorité administrative, ne peut, en principe, léser aucun droit ni aucun intérêt garantis par une sanction; il s'ensuit qu'aucun litige ne peut naître susceptible d'être tranché juridiquement. Un exemple : jamais le Conseil d'État ne peut être appelé à statuer sur les questions de domicile de secours relatives aux aliénés, admis sur placement

volontaire, aux enfants assistés ou moralement abandonnés, enfin aux reclus volontaires des dépôts de mendicité.

Cette détermination de domicile peut seulement soulever un litige dans certains cas d'assistance obligatoire, qui sont au nombre de cinq :

1° Règlement de comptes entre départements au sujet de dépenses d'aliénés placés d'office ;

2° Règlement de comptes entre départements et communes, au sujet de dépenses d'aliénés de la même catégorie ;

3° Règlement de comptes entre départements en matière d'assistance médicale gratuite ;

4° Règlement de comptes, pour le même objet, entre départements et communes ;

5° Enfin, dans l'Algérie et certaines colonies, règlement de comptes entre communes, en matière d'assistance hospitalière.

De toute façon, ce litige n'est jamais soumis isolément au Conseil d'État ; il ne lui est déféré qu'à l'occasion du pourvoi d'un département ou d'une commune contre une inscription d'office, ou encore à l'occasion d'une décision d'un préfet, qui a refusé de solder les frais réclamés à son département par une autre collectivité. La détermination du domicile de secours est ainsi soumise à la Haute-Assemblée, mais elle n'est que l'accessoire d'une autre question. Rechercher d'un côté quel est le domicile de secours

d'un indigent, rechercher de l'autre quelle est la collectivité qui doit payer les dépenses litigieuses, sont sans contredit deux choses intimement liées, deux questions ne pouvant être tranchées par deux autorités distinctes.

Une commune qui réclame à une autre le remboursement des dépenses qu'elle prétend avoir indûment payées, pour frais de séjour d'un aliéné séquestré dans un asile, doit d'abord provoquer l'inscription d'office des sommes réclamées et ce n'est qu'après que cette inscription a été prononcée que la commune, contre laquelle elle a été prise, est recevable à faire trancher la question du domicile de secours, en formant un recours contre l'arrêté d'inscription, car c'est cette décision seule qui l'oblige à payer.

Une pareille jurisprudence a l'inconvénient de faire intervenir le Conseil d'État dans des affaires de peu d'importance et aussi l'inconvénient de retarder la solution du litige. L'article 34 de la loi du 14 juillet 1905 institue une procédure plus simple : il attribue compétence au Conseil de Préfecture pour statuer en premier ressort. La collectivité, État, département ou commune qui aura, par erreur, assisté un infirme ou un vieillard, dont l'assistance ne lui incombait pas légalement, pourra directement saisir le Conseil de Préfecture de sa réclamation, sans avoir besoin de provoquer l'inscription d'office des sommes réclamées.

L'autorité judiciaire est incompétente pour statuer sur ces questions ; de ce qu'elle est compétente pour connaître des contestations relatives au domicile civil, il ne s'ensuit pas qu'elle soit compétente pour les contestations relatives au domicile de secours : ce sont deux points de vue différents.

En matière de domicile de secours, à la base de la demande, il y a une charge administrative, non une obligation civile ; il s'agit d'assurer l'exécution d'un devoir administratif et non l'exécution d'un contrat de droit privé ; c'est vouloir astreindre la collectivité du domicile de secours à accomplir un acte de ses attributions administratives.

Le Conseil d'État, appelé à statuer sur une question de compétence, à savoir si par le mot « domicile réel » employé dans la loi du 30 juin 1838, il fallait entendre le domicile de secours défini par le décret du 24 vendémiaire an II, partant si, en cas de contestation au sujet des dépenses d'un aliéné, cette question préjudicielle se posait : faut-il renvoyer les parties devant les tribunaux civils ?... ; le Conseil d'État a décidé que les mots « domicile de l'aliéné » ne peuvent et ne doivent s'entendre que dans le sens du domicile de secours tel qu'il est réglé par le décret de vendémiaire et, sur la question de compétence, a donné le considérant suivant : « Considérant que si les tribunaux civils sont compétents pour statuer sur les contestations relatives au domicile réel réglé

par les articles 102 et suivants du Code Napoléon, c'est à l'autorité administrative qu'il appartient d'interpréter et d'appliquer les dispositions essentiellement administratives du décret du 24 vendémiaire an II, relatives au domicile de secours (1). » Il en découle que les contestations auxquelles donne lieu la détermination du domicile de secours sont classées dans le contentieux administratif.

En fait, aucun tribunal de l'ordre judiciaire ne s'est reconnu compétent sur les questions de domicile de secours. Il existe à ce sujet une seule décision de l'autorité judiciaire, un arrêt de cassation du 4 juin 1894, et cet arrêt est rendu dans le même sens que celui du Conseil d'État. La Cour déclare en cette matière *l'autorité judiciaire incompétente*. L'action d'un département tendant à obtenir d'un autre département le remboursement des frais d'entretien d'un aliéné dans un asile public rentre dans les difficultés concernant la répartition, entre les départements, des dépenses auxquelles donne lieu l'internement des aliénés dans les établissements publics, dont il n'appartient pas aux tribunaux civils de connaître. Il s'agit, en l'espèce, d'assurer un service public dans les conditions déterminées par des lois spéciales. Cet arrêt nous suffit. La Cour de cassation a toujours décidé souverainement des questions de droit. En jurisprudence, du reste, la question n'est plus sujette à controverse.

1. Conseil d'État, arrêt du 15 juillet 1852.

Pendant longtemps les contestations relatives au domicile de secours ont été regardées comme relevant des Conseils de Préfecture, ainsi que l'indique un arrêté du Conseil de Préfecture de Loir-et-Cher, en date du 27 décembre 1850.

Dans la suite, compétence a été reconnue au ministre de l'Intérieur (arrêt du Conseil d'État du 13 février 1885).

Puis, ces contestations ont été reconnues appartenir au jugement direct du Conseil d'État.

Pour les *aliénés*, nous avons deux arrêts du Conseil d'État des 20 avril et 30 novembre 1894. Dans les deux cas, le Conseil d'État considère que la lettre, par laquelle le ministre de l'Intérieur approuve le refus opposé par un préfet, au nom d'un département, de supporter le paiement des dépenses d'entretien d'un aliéné indigent et indique un autre département comme devant supporter cette charge, que cette lettre, disons-nous, ne constitue pas une décision susceptible de lui être déférée par la voie contentieuse ; mais le refus de faire droit à la réclamation du département où est interné l'aliéné crée, entre les deux départements, un litige dont le Conseil d'État doit connaître.

Pour les *malades* du service de l'assistance médicale, nous pouvons nous reporter à un avis du Conseil d'État du 16 mars 1897, section de l'Intérieur, et à un arrêt du même Conseil du 8 août 1899. La com-

pétence du Conseil de Préfecture, en matière de recours pour remboursement de frais d'assistance médicale, est limitativement déterminée par l'article 33 de la loi du 15 juillet 1893. Il ne lui est pas permis de connaître des contestations qui peuvent surgir dans le cas où le service départemental d'assistance médicale, ayant désintéressé l'établissement traitant, exerce à son tour un recours contre qui de droit, c'est-à-dire contre le département du domicile de secours.

Voici le cas qui s'est présenté : un malade est admis à l'assistance médicale, dans le département de la Sarthe, alors qu'il a son domicile de secours dans le département de la Mayenne. Le Conseil de Préfecture de la Sarthe condamne le département de la Mayenne au remboursement des frais. Le Conseil de Préfecture est-il compétent pour connaître d'une action intentée par un département contre un autre département, à l'effet d'obtenir le remboursement des frais de traitement d'un malade ayant son domicile de secours dans ce dernier département ?

Le Conseil d'État a répondu par la négative en se reconnaissant compétent : « Considérant que l'article 33 de la loi du 15 juillet 1893 n'attribue compétence au Conseil de Préfecture que pour connaître : 1° des contestations relatives à l'exécution de la délibération du Conseil général, en vertu de l'article 4 ou du décret rendu en vertu de l'article 5 ; 2° des ré-

clamations des commissions administratives relatives à l'exécution de l'arrêté préfectoral prévu à l'article 24... », l'arrêt conclut à l'incompétence du Conseil de Préfecture pour statuer sur la demande du département de la Sarthe et le département de la Mayenne est fondé à en demander l'annulation ; mais, d'autre part, « considérant que du refus du Conseil général de la Mayenne de rembourser au département de la Sarthe les frais de traitement dont s'agit naît un litige sur lequel il appartient au Conseil d'État de statuer », le Conseil d'État, après avoir annulé l'arrêté du Conseil de Préfecture, conclut au fond de condamner le département de la Mayenne à tous les dépens.

Pour l'application de la loi du 27 juin 1904, sur le service des *enfants assistés*, l'article 40 de cette loi dispose que « les contestations relatives au domicile de secours et à l'admission des pupilles sont jugées par le ministre de l'Intérieur, sauf recours au Conseil d'État ».

Quant aux ayants droit de la *loi du 14 juillet 1905*, il appartient au Conseil de Préfecture seul de statuer sur les questions de domicile de secours. Si les commissions cantonales statuent à cet égard, leur décision doit être annulée par la Commission centrale ; elles n'ont pas à connaître d'un objet étranger à leur compétence. La Commission centrale n'a pas qualité, non plus, pour connaître de l'affaire ; une déci-

sion de cette même Commission, en date du 21 novembre 1907, le reconnaît explicitement.

Si une contestation relative au domicile de secours est soulevée devant les commissions cantonales d'appel ou devant la Commission centrale, ces juridictions doivent surseoir à statuer : le Conseil de Préfecture seul est désigné comme juridiction compétente. Il faut, bien entendu, que la question préjudicielle soulevée ne soit pas de pure chicane : il faut qu'il y ait réellement un point litigieux. Si, *a priori*, il n'y a pas de difficulté sérieuse, si la solution paraît suffisamment claire, la Commission passe outre et juge *de plano*, sans renvoi.

Quels sont les droits du *préfet* au regard de toutes ces questions ?

La Commission centrale a reconnu (avis du 21 janvier 1908) qu'en sa qualité de chef du service départemental d'assistance obligatoire aux vieillards, aux infirmes et aux incurables, le préfet était fondé à s'occuper des contestations relatives au domicile de secours, portées devant le Conseil de Préfecture. Il lui appartient de poursuivre, devant ce tribunal administratif, la solution des questions préjudicielles ayant rapport à ce domicile ; il lui appartient aussi de déférer, directement, à ce tribunal, les demandes des intéressés. Exemple : Un vieillard, infirme ou incurable, demande l'assistance ; son domicile de se-

cours lui est contesté. Il peut y avoir pour lui grande importance à avoir son domicile dans telle commune et non dans telle autre ; le taux de l'allocation mensuelle peut être très différent. Aussitôt qu'il aura connaissance de la difficulté, le préfet devra s'en occuper et hâter la solution, car il importe pour le budget des communes qu'aucun retard ne soit mis dans ces affaires, sans parler de l'intérêt personnel de l'impétrant qui est en jeu.

Maintenant que nous avons reconnu compétence au Conseil de Préfecture en général, quel est, en particulier, le Conseil de Préfecture compétent ?... Ce ne peut être que celui du département où l'intéressé a sa résidence. Du moment que le domicile de secours lui-même est contesté, il ne faut pas songer à le prendre comme critérium pour déterminer quel est le Conseil de Préfecture compétent. Mais ce tribunal peut-il seulement déclarer que le demandeur n'a point son domicile de secours dans le département ou dans une commune de ce département ? Ne peut-il pas lui attribuer un domicile en dehors de ce département, ou déclarer au besoin qu'il est dépourvu de tout domicile de secours ? Un avis ministériel du mois de décembre 1907, concernant le département de la Savoie, lui reconnaît ce pouvoir et cela nous semble logique. La décision du Conseil de Préfecture sera toujours susceptible d'appel devant le Conseil d'État.

APPENDICE

Loi du 5 avril 1910. — Mesure spéciale d'assistance. — Domicile de secours.

La loi sur les *retraites ouvrières et paysannes* du 5 avril 1910, en outre du régime de retraites proprement dites qu'elle a institué, a prescrit une mesure spéciale d'assistance en faveur des intéressés *ayant eu 65 ans révolus le 3 juillet dernier* et qui ont ainsi dépassé l'âge où les versements doivent être faits par les assurés obligatoires ou peuvent être faits par les assurés facultatifs.

Quelques mots sur les *assurés obligatoires*. La catégorie des assurés obligatoires, c'est-à-dire de ceux qui auront à subir un prélèvement sur leur salaire (hommes 9 francs, femmes 6 francs, enfants 4 fr. 50), comprend : tous les ouvriers ou employés qui travaillent à l'usine, à l'atelier, au bureau, au chantier, aux champs, les voyageurs de commerce, les employés de magasins, les rédacteurs des journaux, les serveurs à gages, les jardiniers, concierges, etc...

Le mode de règlement du salaire ou le mode de travail importe peu : que le salarié soit payé à l'an-

née, au mois, à la journée, à l'heure ; qu'il travaille à façon, à la tâche, aux pièces, à domicile, il est considéré comme *salarié* et comme tel participe aux obligations et aux avantages de la loi, pourvu que son salaire annuel ne dépasse pas 3.000 francs.

Néanmoins, les salariés de l'État, soumis au régime des pensions civiles ou militaires, le personnel des grandes compagnies de chemins de fer, les ouvriers et les employés des mines et les inscrits maritimes, jouissant de dispositions spéciales plus avantageuses, ne sont pas touchés par la nouvelle loi.

Les agents, employés et ouvriers des chemins de fer d'intérêt local ou des tramways, les salariés de l'État, des départements et des communes, pourvus de pensions particulières, pourront rester sous le régime de ces pensions.

Outre les assurés obligatoires, la loi a prévu des *assurés facultatifs*, c'est-à-dire les personnes qui, sans y être obligées, peuvent, si elles le désirent, se constituer une pension de retraite en bénéficiant des majorations accordées par ladite loi.

Les assurés facultatifs des deux sexes comprennent : les fermiers, métayers, cultivateurs, artisans, petits patrons travaillant habituellement seuls, ou avec un seul ouvrier et avec des membres de leur famille, salariés ou non, habitant avec eux, à savoir : tous les travailleurs de la terre qui ne vivent pas en rentiers sur leur domaine, — tous les petits produc-

teurs désignés par le mot « artisan », — tous les petits patrons, commerçants ou industriels, épiciers, merciers, bouchers, cafetiers, menuisiers, serruriers, maréchaux-ferrants, etc... qui *travaillent* dans les conditions susindiquées.

Il faut ranger encore dans cette catégorie les *membres non salariés de la famille* du fermier, du métayer, du cultivateur, du petit patron, justifiant qu'ils habitent et travaillent habituellement avec lui ; les femmes ou veuves non salariées des assurés obligatoires ; enfin les salariés qui justifient que leur salaire annuel est supérieur à 3.000 francs sans dépasser 5.000 francs.

A toutes ces personnes, la loi ne fait pas une obligation de se constituer une pension de retraite, mais elle les y autorise et même les y encourage par une contribution de l'État.

Voyons maintenant la *mesure d'assistance* qui nous intéresse d'une façon spéciale.

Alors que les assurés obligatoires et assurés facultatifs versent une certaine somme pour se constituer une retraite, avec l'aide de l'employeur et le concours de l'État, les *intéressés qui ont eu 65 ans révolus le 3 juillet 1191*, ont droit, à partir de cette date, sans avoir effectué aucun versement, à une *allocation mensuelle* égale, sauf déductions provenant de ressources, à la moitié du *taux fixé dans la commune de leur domicile de secours*, pour l'application de la loi du 14 juillet 1905, sur l'assistance aux vieillards, aux in-

firmer et aux incurables, et sans que la somme de douze mensualités puisse excéder 100 francs.

Pour avoir droit à cette allocation mensuelle, tout postulant doit remplir les quatre conditions suivantes :

1° Être *Français* ou Française (un étranger naturalisé doit établir qu'il l'a été avant l'âge de 50 ans).

2° *Faire partie* d'une des catégories suivantes : salariés de l'industrie, du commerce, des professions libérales, de l'agriculture, serviteurs à gages, salariés de l'État non placés sous le régime des pensions civiles ou militaires, salariés des départements et des communes. Métayers, fermiers, cultivateurs, artisans, petits patrons (à la condition qu'ils travaillent habituellement seuls, ou avec un seul ouvrier et avec des membres de leur famille salariés ou non, mais habituellement avec eux).

3° Avoir eu le 3 juillet 1914, *65 ans révolus et moins de 70 ans*. Si sa 65^e année n'a été révolue qu'après le 3 juillet, ne fût-ce qu'un seul jour après cette date, le postulant bénéficie, en raison du versement qu'il a fait obligatoirement ou volontairement, d'un régime différent et plus favorable. D'un autre côté, s'il a plus de 70 ans, c'est le bénéfice intégral de la loi d'assistance de 1905 qu'il doit réclamer.

4° Être *privé de ressources*, en d'autres termes disposer de ressources moindres que l'allocation mensuelle envisagée, étant entendu que notamment,

comme pour l'application de la loi d'assistance :

a) Les ressources provenant du travail n'entraînent pas de réduction ;

b) Celles constituées par une pension de retraite due à l'épargne sont privilégiées, ne comptent que pour partie et que cette partie est moindre encore si l'intéressé a élevé au moins trois enfants ;

c) L'aide que, conformément à la loi naturelle et au Code civil, doivent donner à leurs vieux parents les enfants qui en ont le moyen et ne sont pas eux-mêmes chargés de famille, est considérée comme une ressource ordinaire.

Tout postulant doit adresser sa demande au maire de la commune où il réside. (S'il ne peut la signer, il y appose un signe dont l'authenticité est attestée par deux témoins domiciliés dans la commune.) Le maire doit en donner récépissé. Elle sera soumise, en temps utile, à une commission cantonale. Chaque intéressé sera avisé par écrit de la décision prise à son égard ; en cas de rejet, il pourra dans les vingt jours de cette notification adresser au préfet un recours, sur lequel statuera une commission d'appel.

Après avoir noté, brièvement, cette particularité de la loi des retraites, intéressant le domicile de secours, nous n'irons pas plus avant dans l'examen de cette nouvelle loi. D'une façon générale, nous nous bornerons à dire qu'elle a été accueillie par le public avec peu d'enthousiasme. On s'attache à croire qu'elle

sera d'une application très ardue, pour ne pas dire impossible ; on la trouve complexe, compliquée.

Rendons-nous compte, malgré tout, que les lois nouvelles reçoivent toujours le même accueil plutôt froid. Prenons une comparaison. Au moment où elle fut promulguée, la loi du 9 avril 1898, sur les accidents du travail, ne semblait-elle pas complexe et embrouillée ? Ne disait-on pas qu'elle était d'une application impossible ?

Le temps a prouvé le contraire. Actuellement, elle est connue de tous et appliquée d'une manière courante. Ne portons pas sur la loi du 5 avril 1910 un jugement pessimiste et faisons-lui crédit. Il est un point, toutefois, où nous pensons qu'elle sera modifiée : quand elle rend responsable le patron des versements de l'ouvrier, si celui-ci refuse de les effectuer. Là apparaît le procédé vexatoire. Le législateur a commis une imprudence, génératrice pour l'avenir de conflits et de grèves : il est de toute nécessité qu'il la répare, avant que des heurts regrettables ne se soient produits.

Vu : le Président de la thèse,
JACQUELIN

Vu : le Doyen,
P. CAUWÈS

Vu et permis d'imprimer :
Le Vice-recteur de l'Académie de Paris,
LIARD

BIBLIOGRAPHIE

ISAMBERT. — Recueil général des anciennes lois françaises. Rapports du Comité de Mendicité à l'Assemblée Nationale Constituante (Bibliothèque Nationale).

Rapport du député Bô à la Convention Nationale (Biblioth. Nat.)

Domicile de secours des enfants assistés. Journal de droit administratif, t. 5, p. 302 et suivantes.

FLEURY-RAVARIN. — L'Assistance communale en France.

LACROIX. — Du domicile de secours des enfants assistés (1882).

Domicile de secours des malades indigents. Revue des établissements de bienfaisance, 1885.

CAUWÈS. — Cours d'Economie politique, 1893, 3^e édition, n° 1113.

CAMPAGNOLLE. — Commentaire de la loi sur l'assistance médicale gratuite, 1894.

H. MONOD. — Rapport sur l'application de la loi sur l'assistance médicale gratuite pendant l'année 1895.

SOUCHON. — Les questions de domicile de secours. Revue critique de législation et de jurisprudence, 1895.

R. JACQUELIN. — Les principes dominants du contentieux administratif, 1898.

DEROUIN. — Traité du domicile de secours, 1899.

- DESPEAUX. — Thèse, Du domicile de secours, 1901.
- DEROUIN, GORY ET WORMS. — Traité théorique et pratique
d'assistance publique, 1905.
- Revue des établissements de bienfaisance et d'assistance,
1906.
- SACHET. — Assistance des vieillards, infirmes et incurables. Loi du 14 juillet 1905 (1907).
- BERTHÉLEMY. — Traité élémentaire de droit administratif,
1910.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
AVANT-PROPOS	4
INTRODUCTION. — Du domicile de secours	11

PREMIÈRE PARTIE

L'assistance publique. Notions historiques et générales

CHAPITRE PREMIER	15
CHAPITRE II	28

DEUXIÈME PARTIE

Loi du 24 vendémiaire an II

CHAPITRE III.	47
CHAPITRE IV.	60

TROISIÈME PARTIE

Loi du 15 juillet 1893

CHAPITRE V.	75
CHAPITRE VI.	84
CHAPITRE VII	102

QUATRIÈME PARTIE

Loi du 14 juillet 1905

CHAPITRE VIII	115
CHAPITRE IX.	122
CHAPITRE X	143

CINQUIÈME PARTIE

Des recours en matière de domicile de secours

CHAPITRE XI.	159
CHAPITRE XII	167
APPENDICE.	177
BIBLIOGRAPHIE	183

